

13.031

**Messaggio
concernente la modifica della legge federale sugli stranieri
(Violazioni dell'obbligo di diligenza e dell'obbligo di comunicazione
da parte delle imprese di trasporto aereo, sistemi d'informazione)**

dell'8 marzo 2013

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica della legge federale sugli stranieri.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

8 marzo 2013

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ueli Maurer
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Con la revisione parziale della legge federale sugli stranieri s'intende migliorare il sistema sanzionatorio contro le imprese che trasportano stranieri sprovvisti dei documenti di viaggio necessari. Per semplificare il controllo alle frontiere esterne Schengen si introduce inoltre una base legale che consente al sistema d'informazione sui passeggeri di fare confronti automatici con altre banche dati. Nell'ambito dell'attuazione del sistema nazionale visti, approvato dal Parlamento nel dicembre 2009, è inoltre emersa la necessità di adeguare in parte le basi legali. Infine, il trasferimento di persone in Svizzera nel quadro degli accordi di associazione alla normativa di Dublino colma una lacuna giuridica in riferimento all'assunzione delle spese da parte della Confederazione.

Situazione iniziale

Nel settore delle sanzioni contro le imprese di trasporto, l'Ufficio federale della migrazione (UFM) in seguito all'introduzione, nel 2008, della rispettiva norma penale, ha aperto, nei primi sei mesi del 2009, 25 procedimenti penali contro 13 compagnie aeree. Tali procedure, che hanno interessato 188 passeggeri per la maggior parte privi di un visto valido, sono state tutte archiviate, poiché secondo il diritto in vigore, per problemi d'ordine pratico e giuridico, non sarebbero sfociate in una condanna. Da allora non ne sono più state avviate di nuove. Le modifiche di legge previste sono indispensabili affinché sia effettivamente possibile applicare le sanzioni nei casi necessari e affinché la norma conservi il suo effetto dissuasivo. Da un confronto con Stati Schengen selezionati emerge che soltanto la Svizzera applica un diritto penale e multe fondati sul principio della colpevolezza. Lo scopo della revisione è ridurre, in collaborazione con le imprese di trasporto aereo, il numero delle persone trasportate sprovviste dei documenti di viaggio necessari (circa 1000 casi nel 2011).

Per migliorare i controlli al confine e lottare contro la migrazione illegale, l'UFM può esigere dalle compagnie aeree che gli comunichino, prima del decollo, i dati sui passeggeri (generalità, dati sul documento di viaggio e quelli sul volo) di determinati voli provenienti da Stati al di fuori dello spazio Schengen. Non è tuttavia stato possibile introdurre come previsto il sistema informatico sviluppato a tal fine a causa delle basi legali insufficienti nel settore della protezione dei dati. La modifica di legge prevista consente di introdurre il sistema informatico nella prassi.

Contenuto del disegno

D'ora in poi una violazione dell'obbligo di diligenza o dell'obbligo di comunicazione è presunta se la compagnia aerea trasporta una persona sprovvista dei documenti necessari. La compagnia aerea può tuttavia evitare la sanzione se dimostra di aver adottato tutte le misure ragionevolmente esigibili per trasportare soltanto persone munite dei documenti di viaggio necessari. La produzione di prove è agevolata da svariati motivi di discolta legali, che, se fatti valere, inducono le autorità a rinunciare al perseguimento. Per quanto riguarda le sanzioni previste per

le imprese di trasporto, il perseguimento e la disposizione delle sanzioni non saranno più retti dalla procedura penale amministrativa ma da quella amministrativa.

Per semplificare il controllo alle frontiere esterne Schengen è previsto che il sistema d'informazione sui passeggeri possa confrontare automaticamente i dati API con quelli di altre banche dati e mettere i risultati di tali confronti a disposizione delle autorità competenti per il controllo al confine.

Indice

Compendio	2196
1 Punti essenziali del progetto	2199
1.1 Situazione iniziale	2199
1.2 Necessità di intervenire	2201
1.3 La normativa proposta	2202
1.3.1 Carrier sanctions e trasmissione dei dati sui passeggeri	2202
1.3.2 Sistema nazionale visti	2204
1.3.3 Ulteriori modifiche	2204
1.4 Motivazione e valutazione della soluzione proposta	2204
1.5 Risultati della procedura di consultazione e posizione del nostro Consiglio	2204
1.6 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo	2207
1.6.1 Nel settore carrier sanctions	2207
1.6.2 Nel settore sistema API	2208
2 Commento ai singoli articoli	2208
3 Ripercussioni	2228
3.1 Per la Confederazione	2228
3.2 Per i Cantoni	2229
4 Programma di legislatura	2229
5 Aspetti giuridici	2229
5.1 Costituzionalità e legalità	2229
5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	2230
Legge federale sugli stranieri (LStr) (Violazioni dell'obbligo di diligenza e di comunicazione da parte delle imprese di trasporto aereo, sistemi d'informazione) (Disegno)	2231

Messaggio

1 Puntii essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

«Carrier sanctions» e trasmissione di dati sui passeggeri (dati API): dal 12 dicembre 2008 è effettiva la partecipazione operativa della Svizzera a Schengen in base a una decisione relativa alla messa in vigore del Consiglio dell'UE. Alla stessa data, in seguito all'attuazione dell'acquis di Schengen, sono entrate in vigore in Svizzera le modifiche delle leggi federali del 26 giugno 1998¹ sull'asilo (LAsi) e del 16 dicembre 2005² sugli stranieri (LStr). In questo contesto sono state create, tra l'altro, le basi che consentono di esigere dalle compagnie aeree la trasmissione dei dati sui passeggeri e il sanzionamento delle imprese di trasporto che violano l'obbligo di diligenza e l'obbligo di comunicazione (art. 92–95, 104 e 120a–120d LStr; cfr. FF 2007 7149). Tali basi legali hanno consentito di attuare le disposizioni dell'acquis di Schengen pertinente (art. 26 della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen [CAS]³) nonché delle direttive integrative 2001/51/CE⁴ e 2004/82/CE⁵.

L'Ufficio federale della migrazione (UFM) può inoltre esigere dalle compagnie aeree che gli comunichino, prima del decollo, i dati sui passeggeri, ossia le loro generalità, i dati sul documento di viaggio e quelli sul volo (i cosiddetti dati API – Advance Passenger Information) di determinati voli provenienti da Stati al di fuori dello spazio Schengen. In base a un'analisi dei rischi, l'UFM ha disposto l'obbligo di comunicazione per determinati aeroporti d'imbarco, contribuendo così a migliorare i controlli al confine e a contrastare l'immigrazione illegale. Per ottenere i dati sui passeggeri da mettere a disposizione delle autorità competenti per il controllo al confine, è stato sviluppato un sistema informatico ad hoc che tuttavia non è stato possibile introdurre come previsto a causa delle insufficienti basi legali in vigore nel settore della protezione dei dati. Pertanto è stato necessario adottare una soluzione transitoria ridimensionando le funzionalità del sistema. Per adottare la soluzione originariamente prevista, e quindi migliorare la sicurezza e l'efficienza del sistema, è necessaria una modifica legislativa.

Secondo il diritto vigente, le imprese di trasporto (di fatto le imprese di trasporto aereo) che violano l'obbligo di diligenza di cui all'articolo 92 capoverso 1 LStr, sono in linea di massima punite dall'UFM con una multa fino a un milione di franchi (art. 120a cpv. 1 LStr). Le imprese di trasporto aereo che violano colpevolmente l'obbligo di comunicazione di cui all'articolo 104 LStr, possono essere punite

¹ RS 142.31

² RS 142.20

³ Convenzione di applicazione del 19 giu. 1990 dell'Accordo di Schengen del 14 giu. 1985 tra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni; GU L 239 del 22 set. 2000, pag. 19.

⁴ Direttiva 2001/51/CE del Consiglio, del 28 giu. 2001, che integra le disposizioni dell'articolo 26 della Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen del 14 giu. 1985, GU L 187 del 10 lug. 2001, pag. 45.

⁵ Direttiva 2004/82/CE del Consiglio, del 29 apr. 2004, concernente l'obbligo dei vettori di comunicare i dati relativi alle persone trasportate, GU L 261 del 6 ago. 2004, pag. 24.

con una multa fino a un milione di franchi (art. 120b cpv. 1 LStr). Dalle prime procedure a carico di imprese di trasporto aereo, colpevoli di aver violato l'obbligo di diligenza, è comunque emerso che le vigenti basi legali non consentono di raggiungere lo scopo prefissato che consiste nel far sì che tali imprese adempiano rigorosamente i propri obblighi di controllo.

Sistema nazionale visti. Nel dicembre 2009, con l'introduzione del sistema centrale d'informazione sui visti Schengen, il Parlamento ha approvato la creazione di un nuovo sistema nazionale sui visti (N-VIS⁶; art. 109b LStr). Il sistema centrale (C-VIS) è attivo dall'11 ottobre 2011, mentre il nuovo sistema nazionale visti lo sarà all'inizio del 2014. Lo sviluppo successivo dei sistemi informatici necessari ha tuttavia evidenziato che occorre parzialmente adattare le basi legali già approvate dal Parlamento ma non ancora in vigore.

Trasferimento di persone in Svizzera nel quadro della cooperazione Dublino. Con gli accordi di associazione alla normativa di Dublino⁷, la Svizzera si è in particolare impegnata ad attuare le disposizioni del regolamento (CE) n. 343/2003⁸ del Consiglio (regolamento Dublino II) e del regolamento (CE) n. 1560/2003⁹ della Commissione relativo alle modalità d'applicazione del regolamento Dublino II. Il regolamento della Commissione prevede in particolare che in nessun caso si può chiedere allo Stato membro, che esegue il trasferimento di una persona verso lo Stato competente, di sostenere le spese di trasporto al di là del punto di arrivo del mezzo di trasporto internazionale utilizzato (art. 8 par. 1). Pertanto la Svizzera non può addossare i costi legati all'ammissione di una persona, di cui è responsabile, al Paese che ha chiesto il trasferimento.

Attualmente, la procedura di trasferimento in Svizzera (procedura di entrata Dublino) riguarda circa 500 persone all'anno e comporta costi amministrativi a carico dei Cantoni. Le autorità aeroportuali cantonali sono infatti tenute a organizzare l'accoglienza di tali persone, informare l'UFM del loro arrivo, procedere ai controlli di sicurezza, infine organizzare e coordinare il loro trasferimento nel Cantone di attribuzione. Oggi la Confederazione si assume queste spese versando sussidi ai Cantoni. Esse si aggirano attorno ai 150 000 franchi all'anno e sono addebitate al credito destinato alle spese di esecuzione.

La recente revisione dell'ordinanza 2 dell'11 agosto 1999¹⁰ sull'asilo ha evidenziato l'assenza di una base legale formale che autorizzi la Confederazione ad assumersi tali costi. Detta base legale va ora creata.

⁶ Decreto federale dell'11 dic. 2009 che approva e traspone nel diritto svizzero gli scambi di note tra la Svizzera e l'UE in merito al recepimento del regolamento e della decisione relativi al sistema d'informazione visti (VIS), RU **2010** 2063.

⁷ Gli accordi figurano all'allegato 1 della LStr.

⁸ Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 feb. 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo, GU L 50 del 25 feb. 2003, pag. 1.

⁹ Regolamento (CE) n. 1560/2003 della Commissione del 2 set. 2003 recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo, GU L 222 del 5 set. 2003, pag. 3.

¹⁰ RS **142.312**

Il 27 giugno 2012 il nostro Consiglio ha avviato la procedura di consultazione che si è conclusa il 18 ottobre 2012.

1.2 Necessità di intervenire

In base al vigente articolo 104 LStr (trasmissione dei dati sui passeggeri) il sistema d'informazione sui passeggeri (sistema API) non può attivare direttamente alcuna ricerca automatica nelle banche dati. Nel caso di determinati voli, i dati sui passeggeri trasmessi dalle compagnie aeree devono tuttavia poter essere consultati automaticamente nelle banche dati rilevanti, ovvero nel sistema d'informazione centrale sulla migrazione (SIMIC), nel sistema di ricerca informatizzato di polizia (RIPOL), nel sistema d'informazione di Schengen (SIS) e nella banca dati d'Interpol sui documenti di viaggio rubati e smarriti (ASF-SLTD) attraverso l'applicazione gestita dall'UFM. Solamente le autorità competenti per il controllo al confine sono autorizzate a visualizzare i riscontri emersi da tali confronti. Sotto il profilo legale, le consultazioni attivate dal sistema API equivalgono a un accesso esteso dell'UFM che oggi può utilizzare il proprio allacciamento al sistema di ricerca informatizzato di polizia (RIPOL) e al sistema d'informazione di Schengen (SIS) solamente in modo limitato. La normativa sulle consultazioni automatiche delle banche dati deve pertanto essere rivista.

Un altro problema di attuazione dell'articolo 104 LStr consiste nel fatto che non è possibile mettere a disposizione delle autorità competenti per il controllo al confine i dati sui passeggeri sul portale protetto del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) migliorando praticità e sicurezza. Questo portale DFGP, un cosiddetto «Single Sign On Portal», costituisce l'infrastruttura e l'architettura di sicurezza centrale del Centro servizi informatici del DFGP. Tutte le applicazioni tecniche del DFGP (p. es. SIMIC, SIS, RIPOL ecc.) sono supportate da questo portale. Secondo la legge federale del 19 giugno 1992¹¹ sulla protezione dei dati (LPD), accedere on line ai dati personali trattati nel sistema API secondo il principio del *self service* costituisce una procedura di richiamo (art. 19 cpv. 3 LPD) e per poterlo fare occorre creare un'esplícita base legale.

Il perseguimento delle violazioni dell'obbligo di diligenza da parte delle imprese di trasporto risulta particolarmente difficile a causa della formulazione dell'articolo 120a LStr (disposizione penale). In base a tale articolo infatti, le imprese di trasporto aereo sono punibili solamente se non adottano tutte le «disposizioni che si possono ragionevolmente esigere da loro al fine di trasportare unicamente persone munite dei documenti di viaggio necessari per il transito, l'entrata o la partenza» (art. 120a cpv. 1 LStr in combinato disposto con l'art. 92 cpv. 1 LStr). Il fatto che l'impresa trasporti persone sprovviste di tali documenti non è già una prova, ma semmai un indizio, secondo cui non sono state prese tutte le disposizioni ragionevolmente esigibili. Per il procedimento penale ciò significa che l'UFM non solo deve dimostrare la violazione commessa dalla compagnia aerea imputata (il trasporto di persone prive dei documenti necessari), ma anche l'omissione concreta della disposizione, ragionevolmente esigibile, che ha causato la violazione.

Addurre una prova di questo tipo implicherebbe di regola verificare i fatti presso l'aeroporto di partenza, individuare e interrogare i collaboratori coinvolti, eventual-

¹¹ RS 235.1

mente perquisire i locali e infine sequestrare documenti che potrebbero indicare l'omissione di misure necessarie. Poiché per motivi legali e pratici procedere in questo modo è praticamente impossibile dati gli oneri sproporzionati che comporterebbe, la prova della violazione dell'obbligo di diligenza di fatto non può essere presentata con la sufficiente forza probatoria per sostenere una procedura penale amministrativa.

Anche se si volesse tentare di far passare l'evento (il trasporto di persone prive dei documenti necessari) come prova sufficiente dell'omissione di provvedimenti ragionevolmente esigibili, si otterrebbe ben poco. Al più tardi al momento di fissare la sanzione concreta, ci si baserebbe, nel caso specifico, sul reato effettivamente commesso che appunto può essere accertato solo al prezzo di oneri sproporzionati.

La violazione dell'obbligo di diligenza da parte delle imprese di trasporto aereo è pertanto un reato molto diffuso: solo nel 2011 l'UFM ha ricevuto in proposito circa 1000 denunce (2010: quasi 1200).

Per quanto riguarda l'obbligo di comunicazione, il sistema API, necessario per adempierlo, è in funzione solamente dal 2011. In un così breve tempo non è stato possibile raccogliere esperienze sufficienti in merito alle sanzioni inflitte per violazione di tale obbligo. Tuttavia, è probabile che si presentino gli stessi problemi riscontrati con la violazione dell'obbligo di diligenza, in quanto le disposizioni in materia sono state formulate in modo analogo.

La modifica legislativa proposta colma le lacune del diritto vigente sostituendo l'attuale sistema con un meccanismo sanzionatorio pratico, efficiente e conforme all'acquis di Schengen.

1.3 La normativa proposta

1.3.1 Carrier sanctions e trasmissione dei dati sui passeggeri

In veste di Stato Schengen, la Svizzera è tenuta ad attuare *in modo efficace* l'articolo 26 CAS nonché le direttive 2001/51/CE e 2004/82/CE. Inoltre è nell'interesse pubblico adottare una norma che non solo si dimostri efficace e corretta nella pratica, ma favorisca anche l'applicazione del diritto materiale. Un simile obiettivo richiede le modifiche illustrate di seguito, anche in base alle esperienze maturate nella prassi.

Ricerche automatiche nelle banche dati: la modifica di legge proposta crea le basi legali che consentono al sistema API di consultare direttamente e automaticamente nelle banche dati rilevanti i dati sui passeggeri elencati all'articolo 104 capoverso 4 LStr. L'UFM continuerà a non poter visualizzare i riscontri emersi dalla consultazione, che resteranno accessibili solamente alle autorità competenti per il controllo alla frontiera, che dispongono già dei necessari diritti di accesso nel quadro della loro attività.

Procedura di richiamo anziché di trasmissione: d'ora in poi l'UFM gestirà un sistema d'informazione per il trattamento dei dati sui passeggeri. Le competenti autorità di controllo al confine, compreso l'UFM, potranno accedere ai dati trattati nel sistema mediante una procedura di richiamo.

Procedura amministrativa anziché procedura penale amministrativa: per sanzionare le imprese di trasporto aereo che violano l'obbligo di diligenza o di comunicazione verrà ora applicata la legge federale del 20 dicembre 1968¹² sulla procedura amministrativa (PA). Proprio come nella procedura penale e in quella penale amministrativa, anche in questo caso vale il principio inquisitorio secondo cui l'autorità accerta i fatti d'ufficio. Tuttavia, a differenza di queste procedure, alla parte incombe l'obbligo di collaborare nell'ambito dell'accertamento dei fatti, il che attenua il principio inquisitorio (cfr. art. 13 PA). Occorre altresì ricordare che nel diritto amministrativo il quadro probatorio è meno oneroso: in linea di massima è sufficiente che l'autorità sia convinta che un fatto è stato commesso senza che vi sia l'assoluta certezza.

Introduzione di una presunzione legale: d'ora in poi, il trasporto di una persona priva dei documenti necessari (base della presunzione) fonda la presunzione della violazione dell'obbligo di diligenza (presunzione di diritto). Per la base della presunzione, l'onere probatorio rimane invariato: l'autorità deve provare che è stata trasportata una persona priva dei documenti necessari. Se le riesce, l'impresa di trasporto aereo può tentare di provare il contrario, infirmando così la presunzione di diritto. La compagnia aerea può infatti dimostrare di aver adottato tutte le misure organizzative ragionevoli e indispensabili per evitare il trasporto di persone sprovviste dei documenti di viaggio, dei visti o dei titoli di soggiorno necessari per l'entrata nello spazio Schengen o il transito nelle zone di transito internazionali degli aeroporti. È ora introdotta una presunzione della violazione dell'obbligo di comunicazione anche quando i dati sulle persone trasportate e sul volo sono trasmessi in ritardo, in modo incompleto o errato.

A favore delle imprese di trasporto aereo, il disegno comprende numerose agevolazioni (art. 122a cpv. 3 D-LStr; art. 122b cpv. 3 D-LStr) alle quali non si applica la presunzione legale. Ciò significa che in questi casi non si avvia alcuna procedura per violazione dell'obbligo di diligenza o di comunicazione e non è disposto alcun addebito. Le disposizioni sono state inoltre formulate in forma potestativa, il che consente all'UFM di evitare l'avvio di una procedura nei casi sporadici e irrilevanti e optare, come prima misura, per un avvertimento. L'obiettivo principale delle modifiche proposte è duplice: ridurre, grazie all'aiuto delle imprese di trasporto aereo, il numero delle persone trasportate sprovviste dei documenti necessari e indurre le imprese interessate a rispettare effettivamente l'obbligo di comunicazione. In sostanza si tratta di disposizioni preventive. Ne consegue che un'impresa di trasporto aereo è sanzionata solamente se viola l'obbligo di diligenza e di comunicazione ripetutamente e con le stesse modalità o in singoli casi eclatanti (p. es. se lungo una determinata tratta servita dalla stessa impresa di trasporto aereo sono regolarmente fermate persone sprovviste del visto obbligatorio).

Sanzioni forfettarie anziché limiti entro i quali fissare le multe: in vece di limiti entro i quali fissare le multe, le nuove disposizioni prevedono sanzioni forfettarie per ogni persona trasportata o volo i cui dati sono stati trasmessi in modo incompleto, errato o in ritardo. La forfetizzazione parte dal principio secondo cui le violazioni dell'obbligo da sanzionare non differiscono sostanzialmente le une dalle altre rispetto ai classici criteri utilizzati per misurare la colpa dell'autore e la gravità dell'atto. Del resto, ove vi fossero delle differenze, sarebbe praticamente impossibile dimostrarle a causa delle difficoltà pratiche citate all'inizio.

1.3.2 Sistema nazionale visti

Dagli ultimi interventi tecnici, è emerso che sarebbe necessario memorizzare in N-VIS altri dati supplementari tra cui le maschere con i dati del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II), di RIPOL e dell'ASF-SLTD che le autorità competenti in materia di visti sono autorizzate a consultare.

Questi dati sono fondamentali per decidere in merito al rilascio del visto. Le informazioni reperite in questo modo rappresentano di fatto elementi importanti che, se necessario, dovrebbero essere integrati in un fascicolo elettronico. Se devono rilasciare un visto, le rappresentanze svizzere all'estero, l'UFM e le autorità, cantonali e comunali, devono poter visualizzare i dati di RIPOL, in quanto svolgono un compito inerente al diritto degli stranieri.

1.3.3 Ulteriori modifiche

È necessario attuare modifiche legislative di portata limitata anche in altri settori.

L'attuale articolo 6 capoversi 2 e 2^{bis} LStr ha subito un adeguamento di ordine formale in riferimento allo svolgimento della procedura.

Con il nuovo articolo 103b LStr è stata creata una base legale formale per un sistema d'informazione sulle entrate rifiutate: la collezione di dati INAD (*inadmissible passengers*: INAD). I dati raccolti in questo sistema vanno classificati come degni di particolare protezione, motivo per cui si è imposta la creazione di una base legale formale.

Il nuovo articolo 104b LStr consente inoltre di accedere ai dati API nel singolo caso. In questo modo, le autorità competenti per il controllo al confine, che non fanno parte del Corpo delle guardie di confine, dispongono delle medesime possibilità legali per garantire un'attività di controllo al confine efficace.

1.4 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

Nel settore carrier sanctions le modifiche sono tese a garantire un'applicazione efficace e praticabile delle possibilità sanzionatorie.

Per quanto riguarda il sistema API e il sistema nazionale visti (N-VIS), vanno create le basi legali per introdurre e attuare questi sistemi e strumenti come pianificato.

1.5 Risultati della procedura di consultazione e posizione del nostro Consiglio

Nel quadro della procedura di consultazione sono state espresse le seguenti opinioni sulle più importanti proposte di modifica¹³:

¹³ Cfr. il rapporto sulla consultazione: www.admin.ch/ch/i/gg/pc/ind2012.html.

Soppressione della formulazione potestativa per le sanzioni

L'UDC chiede la soppressione della formulazione potestativa negli articoli 122a capoverso 1 e 122b capoverso 1 AP-LStr (*carrier sanctions* e violazione dell'obbligo di comunicazione nell'ambito della procedura API).

Posizione del nostro Consiglio

Alle frontiere svizzere esterne sono respinte ogni anno circa 1000 persone – su circa 7 milioni che valicano le frontiere esterne presso gli aeroporti svizzeri –, il che corrisponde a un tasso di rinvii pari a circa 0,14 per mille. Se si sottraggono anche i casi in cui il rifiuto d'entrata si basa su informazioni alle quali le imprese di trasporto aereo non hanno accesso (divieti d'entrata, pericolo per la sicurezza pubblica, mezzi insufficienti, prova insufficiente dello scopo del soggiorno), il valore summenzionato risulta addirittura dimezzato (2011: 502 casi su 1002). Tuttavia, considerato l'enorme numero di passeggeri è pressoché impossibile evitare del tutto decisioni errate, nonostante le compagnie aeree si adoperino al massimo per impedire il trasporto di passeggeri sprovvisti dei documenti necessari.

La rinuncia alla formulazione potestativa avrebbe due effetti indesiderati: da un lato occorrerebbe pronunciare sanzioni in ogni singolo caso, ovvero anche quando è palese che il trasporto di passeggeri sprovvisti dei documenti di viaggio necessari non è riconducibile al comportamento scorretto di un'impresa di trasporto aereo, ma all'ingente numero di persone trasportate che, nonostante siano stati adottati provvedimenti ineccepibili, non ha permesso di evitare del tutto il trasporto di persone sprovviste di documenti. In questi casi la sanzione non avrebbe più alcun effetto dissuasivo, anzi, si ridurrebbe a una misura fine a sé stessa. Dall'altro tale rinuncia comporterebbe per l'UFM, tenuto a eseguire questa procedura, un onere supplementare importante e insostenibile considerate le risorse di personale attualmente a sua disposizione.

Inversione dell'onere della prova

Svariati partecipanti alla consultazione (tra cui Aerosuisse e SWISS) criticano la presunzione legale a carico delle imprese di trasporto aereo. Sarebbe sproporzionata e inopportuna. Per le imprese di trasporto aereo la produzione delle prove sarebbe altrettanto onerosa e difficile di quanto non lo sia già oggi per le autorità e cagionerebbe spese ingenti. Inoltre un compito essenzialmente statale (rendere sicure le frontiere esterne, contrastare la migrazione illegale) non dovrebbe essere delegato a soggetti di diritto privati.

Posizione del nostro Consiglio

Per quanto riguarda la presunzione legale: lo Stato deve continuare a provare la base della presunzione, ovvero il trasporto di una persona sprovvista dei documenti necessari. L'introduzione della presunzione legale è tuttavia necessaria, altrimenti la norma penale non avrebbe l'effetto auspicato nella prassi. La compagnia aerea può confutare la presunzione legale illustrando quali misure (sufficienti) ha adottato a livello di organizzazione, tecnica e personale per adempiere i suoi obblighi. Per l'autorità, invece, è pressoché impossibile provare la violazione dell'obbligo di diligenza; questo sia per motivi concreti (la conduzione del procedimento è all'estero) che legali (difficoltà di provare che una determinata circostanza non è

data). Il disciplinamento corrisponde inoltre al diritto internazionale (allegato 9 alla Convenzione dell'OACI, n. 5.14 della Convenzione del 7 dicembre 1944¹⁴ relativa all'aviazione civile internazionale; per quanto riguarda il trasferimento di compiti pubblici cfr. allegato 9 n. 3.33 della Convenzione).

Nessuna sanzione nel singolo caso

Alcuni partecipanti (Board of Airlines Representatives in Switzerland, Economie-suisse, SWISS) auspicano che le sanzioni vengano inflitte soltanto se le imprese di trasporto aereo rinunciano sistematicamente a effettuare i controlli, violando quindi il loro obbligo di diligenza.

Posizione del nostro Consiglio

Va sanzionata non soltanto la rinuncia sistematica ai controlli, ma anche i controlli qualitativamente insufficienti. La disposizione potestativa tiene conto in maniera sufficiente del principio della proporzionalità, senza tuttavia stemperare il desiderato effetto dissuasivo della norma (cfr. n. 1.3.1 secondo cui l'UFM, in casi sporadici di lieve entità, può rinunciare all'avvio di una procedura e optare, come prima misura, per un avvertimento).

Sanzioni più incisive

L'UDC chiede che nei casi gravi il testo di legge preveda, oltre alla multa, la possibilità di infliggere altre sanzioni come, ad esempio, la revoca del permesso di atterrare.

Posizione del nostro Consiglio

Le sanzioni previste (multe) dovrebbero avere un effetto sufficientemente dissuasivo anche nei casi gravi, senza contare che l'adozione di misure sanzionatorie più incisive potrebbe risultare sproporzionata. Inoltre, nelle fattispecie gravi, è già possibile revocare, ad esempio, l'autorizzazione d'esercizio svizzera, visto che questa prevede, tra l'altro, il rispetto degli impegni assunti in virtù del diritto in materia di stranieri.

Ricerche automatiche nelle banche dati (sistema API)

Secondo tre partecipanti il confronto automatizzato e sistematico dei dati del sistema API con SIS non sarebbe autorizzato, poiché il sistema API non è stato ideato come sistema di ricerca, ma viene usato esclusivamente in caso di un fondato sospetto nel quadro del cosiddetto confronto *one-to-one*. Un confronto automatizzato e sistematico non sarebbe nemmeno proporzionato. I confronti delle autorità doganali effettuati nel singolo caso e in presenza di un sospetto fondato sarebbero sufficienti.

Posizione del nostro Consiglio

Il nostro Collegio non condivide quest'opinione. SIS è una banca dati per la ricerca di persone e oggetti che assume un'importanza particolare proprio per i controlli all'entrata, i quali prevedono, per ogni cittadino di uno Stato terzo, la verifica di eventuali segnalazioni (sulla sua persona o sul documento di viaggio presentato) indipendentemente dalla presenza di sospetti. Secondo la direttiva 2004/82/CE, vincolante per la Svizzera, API serve a migliorare i controlli al confine rendendoli

¹⁴ RS 0.748.0

più esaustivi e accordando agli organi competenti il tempo necessario per eseguirli in modo approfondito e preciso.

Ripartizione dei costi per il sistema nazionale visti

Quattro Cantoni ritengono che l'attuazione del sottosistema di N-VIS non debba implicare spese aggiuntive per i Cantoni e che occorra definire in modo più chiaro la portata esatta del progetto e il quadro approssimativo dei costi.

Posizione del nostro Consiglio

Il nuovo sistema nazionale visti N-VIS è attuato nel quadro del credito informatico di Schengen. Le modifiche di legge relative all'attuazione di N-VIS non implicheranno spese supplementari per i Cantoni.

Attualmente resta ancora da definire in via definitiva l'ampiezza della possibilità legale di creare fascicoli sui visti (cfr. commento all'art. 109b cpv. 2^{bis} al n. 2). Non è quindi possibile quantificare le ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale di questa modifica.

Memorizzazione dei dati nel sistema nazionale visti

Il Cantone di Argovia si chiede se non sia eccessivo memorizzare i dati al di fuori dei sistemi SIS e RIPOL, considerata la sensibilità dei dati e i dubbi circa l'utilità di quest'operazione.

Posizione del nostro Consiglio

I dati sono memorizzati soltanto se dal confronto con SIS, RIPOL e ASF-SLTD emergono riscontri. Non vi è quindi una memorizzazione sistematica al di fuori delle banche dati appena menzionate. Se inoltre il visto viene rifiutato, i dati eventualmente memorizzati in N-VIS sono conservati soltanto fino al passaggio in giudicato di tale decisione, mentre se viene rilasciato al massimo per un anno.

1.6 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo

1.6.1 Nel settore carrier sanctions

Secondo l'acquis di Schengen gli Stati membri sono tenuti a introdurre sanzioni efficaci contro le violazioni degli obblighi di diligenza e di comunicazione delle imprese di trasporto.

L'effettiva attuazione di questo impegno dipende in larga misura dal sistema giuridico di ogni Stato. Belgio, Germania, Lussemburgo e Austria applicano sanzioni per violazione dell'obbligo di diligenza in base al numero delle persone trasportate sprovviste dei documenti necessari. L'ammontare delle sanzioni si basa sulle disposizioni della direttiva 2001/51/CE e quindi corrisponde più o meno ai limiti applicati in Svizzera (p. es.: Belgio: 3750 euro per passeggero, fino a un massimo di 5000 euro; Austria: 5000 fino a 15 000 euro per passeggero).

Benché le procedure che sfociano in una sanzione differiscano notevolmente l'una dall'altra nelle loro specificità, hanno tuttavia in comune il fatto che l'autorità competente non deve in alcun caso provare all'impresa di trasporto la concreta omissione dell'obbligo di diligenza all'estero. In linea con il presente disegno, le autorità

competenti degli Stati summenzionati devono limitarsi a provare all'impresa di aver trasportato persone sprovviste dei documenti di viaggio, dei visti o dei titoli di soggiorno necessari. Specifici elementi a discolpa, come previsti dal presente disegno, sono sanciti soltanto dal diritto lussemburghese. Per quanto riguarda il sistema sanzionatorio, la Germania prevede un catalogo di fattispecie, mentre, ad esempio, la Repubblica ceca decide caso per caso prevedendo una multa massima pari a 20 000 euro. In entrambi i Paesi le autorità si avvalgono anche di un determinato margine d'apprezzamento nel decidere se infliggere o meno una multa.

1.6.2 Nel settore sistema API

Paragonando l'attuazione del sistema API nei diversi Paesi dell'UE emerge che, ad esempio, in Germania, nella Repubblica ceca e in Spagna i dati API sono confrontati con tutte le segnalazioni SIS. Nella Repubblica ceca i dati sono messi a confronto anche con le banche dati della polizia mentre in Spagna possono anche essere impiegati per garantire la tutela della sicurezza interna. La Germania chiede, oltre al catalogo dei dati secondo la direttiva, anche informazioni riguardanti il sesso, il numero e lo Stato di emissione del titolo di soggiorno necessario o del visto di transito aeroportuale, gli aeroporti d'imbarco e le rotte aeree prenotate.

2 Commento ai singoli articoli

Sostituzione del termine «Reisepapiere» con «Reisedokumente»

La modifica di natura redazionale riguarda esclusivamente il testo tedesco che utilizza il termine *Reisepapiere* e *Reisedokumente* per la stessa nozione, talvolta inserendoli entrambi nel corpo di un'unica disposizione e dando così luogo a una certa incertezza giuridica (cfr. p. es. art. 111 LStr). Il testo francese e quello italiano conoscono un'unica espressione (*documents de voyage*, *documenti di viaggio*), pertanto la modifica del tedesco si giustifica con la necessità di far equivalere le tre versioni linguistiche della legge. La scelta di sostituire nella legge l'espressione *Reisepapiere* si spiega anche con il titolo tedesco dell'ordinanza del 14 novembre 2012¹⁵ concernente il rilascio di documenti di viaggio per stranieri.

Art. 6 cpv. 2 e 2^{bis}

Secondo il capoverso 2, in caso di rifiuto del visto per un soggiorno non sottostante a permesso (art. 10 LStr), la competente rappresentanza all'estero emana, mediante un modulo, una decisione a nome del Dipartimento degli affari esteri (DFAE), se ciò rientra nell'ambito di competenza di quest'ultimo. Secondo il capoverso 2^{bis} contro questa decisione può essere fatta opposizione scritta presso il DFAE entro 30 giorni, sempreché quest'ultimo abbia emanato la decisione.

Questa norma non si applica alla concessione di visti per missioni ufficiali che sottostanno alle prescrizioni procedurali del servizio diplomatico.

¹⁵ RS 143.5

Art. 65 cpv. 3

La nozione «zona di transito» è sostituita con «zone di transito internazionali degli aeroporti» per motivi di uniformità terminologica nella LStr. Il significato delle due espressioni è identico, per cui non s'impongono modifiche materiali delle norme adeguate.

Art. 92 Obbligo di diligenza

La cooperazione tra le imprese di trasporto aereo e le autorità, attualmente disciplinata al capoverso 3, va ora regolata in un articolo a sé stante (art. 94 D-LStr). La rubrica dell'articolo è stata adattata di conseguenza.

Cpv. 1

Il vigente articolo 92 capoverso 1 LStr potrebbe lasciare intendere che l'obbligo di diligenza delle imprese di trasporto aereo valga anche per i voli all'interno dello spazio Schengen, ossia per i voli che collegano un altro Stato Schengen alla Svizzera, il che sarebbe incompatibile con l'articolo 26 CAS e con la direttiva 2001/51/CE. Pertanto, il capoverso è stato completato con l'espressione «*per l'entrata nello spazio Schengen*». In questo caso l'obbligo di diligenza vale indipendentemente dal fatto che la persona, dopo essere entrata nello spazio Schengen, rimanga in Svizzera o prosegua il suo viaggio verso un altro Stato Schengen (p. es. Johannesburg–Zurigo–Amburgo). Occorre distinguere fra «*entrata*» e «*transito*»; in questo secondo caso, infatti, le persone si limitano a passare «*nelle zone di transito internazionali degli aeroporti*» senza entrare nello spazio Schengen (p. es. nel caso di un volo Johannesburg–Zurigo–Mosca).

Poiché si può entrare nello spazio Schengen attraverso la Svizzera solamente per via aerea, gli altri tipi di trasporto sono stati cancellati. Anche il passaggio «*che trasportano viaggiatori nel traffico di linea internazionale*» è stato eliminato. Secondo l'articolo 26 paragrafo 3 CAS, questa restrizione si riferisce unicamente ai viaggi in pullman e non al trasporto aereo.

Vi è tuttavia la possibilità di applicare la norma anche ad altre imprese di trasporto (art. 95 D-LStr) se fossero possibili collegamenti diretti da Stati terzi per strada, ferrovia o acqua in seguito alla ridefinizione delle frontiere esterne dello spazio Schengen (uscita di uno Stato confinante da Schengen).

Né la CAS né l'allegato 9 alla Convenzione del 7 dicembre 1944 relativa all'aviazione civile internazionale contemplano sanzioni in caso di partenza. Poiché nella pratica non sono state riscontrate esigenze in tal senso, il legislatore non ha introdotto sanzioni al riguardo.

I documenti che permettono di entrare nello spazio Schengen o di transitare nelle zone di transito internazionali degli aeroporti devono essere precisati nella legge, affinché non vi sia alcun dubbio in merito a quelli soggetti all'obbligo di diligenza da parte delle imprese di trasporto aereo. Per questa ragione è indispensabile specificare che, oltre ai documenti di viaggio, devono essere controllati anche i «*visti e i titoli di soggiorno*».

Cpv. 2

Le imprese di trasporto stradale o di navigazione (cfr. commento al cpv. 1) sono cancellate.

Art. 93 cpv. 1, 3 frase introduttiva

L'espressione «*stradale, ferroviario o di navigazione operante nel traffico di linea internazionale*» è cancellata (cfr. commento all'art. 92 D-LStr).

Cpv. 1

Per analogia con l'articolo 92 capoverso 1, il termine «*l'entrata*» è completato con «*nello spazio Schengen*» (cfr. commento all'art. 92 D-LStr).

Art. 94 (nuovo) Cooperazione con le autorità

Visto l'articolo 26 capoverso 1 dell'ordinanza del 22 ottobre 2008¹⁶ concernente l'entrata e il rilascio del visto (OEV), la norma di delega, contemplata dall'attuale articolo 92 capoverso 3 LStr, risulta troppo riduttiva. Di conseguenza una parte delle disposizioni della OEV è ora inserita nella legge.

Cpv. 1

Le imprese di trasporto stradale e di navigazione, finora citate nell'articolo 93 capoverso 3, sono cancellate (cfr. commento all'art. 92 cpv. 1 D-LStr).

Cpv. 2

L'articolo 26 capoverso 1 OEV è ripreso solo in parte dalla legge. I contenuti di eventuali convenzioni, retti dalle lettere a–c ed f dell'articolo 26 capoverso 1 OEV, figurano già all'articolo 94 capoverso 1 LStr come aspetti della collaborazione tra le compagnie aeree e l'UFM o le competenti autorità cantonali.

Cpv. 2 lett. a

Per determinate destinazioni, l'UFM può concordare con le imprese di trasporto aereo misure supplementari per far rispettare l'obbligo di diligenza secondo l'articolo 92 LStr. La cooperazione consiste soprattutto nello scambio d'informazioni sulla situazione e nell'organizzazione di formazioni per le imprese di trasporto aereo. Per una data destinazione potrebbe rivelarsi necessario controllare l'autenticità dei documenti di viaggio con ausili supplementari (p. es. ottici) se numerosi passeggeri provenienti da detta destinazione risultassero provvisti di documenti falsi. Oppure per una determinata destinazione potrebbe rivelarsi necessario fotocopiare al check-in la pagina del passaporto con le generalità ed eventualmente il visto di tutti i passeggeri, visto che alle frontiere esterne si presentano sempre più passeggeri sprovvisti di documenti provenienti da questa destinazione. Questa misura permetterebbe di ricostruire l'identità di queste persone e verificare se sono effettivamente arrivate dalla destinazione presunta.

Cpv. 2. lett. b

L'autorizzazione d'esercizio o l'accordo convenuto può prevedere importi forfettari a copertura delle eventuali spese per il trasporto di persone cui è negata l'entrata in Svizzera, in vece delle spese di mantenimento e d'assistenza di cui all'articolo 93 LStr.

¹⁶ RS 142.204

Cpv. 3

Il vigente articolo 120a capoverso 4 LStr prevede una riduzione della multa se è stato sottoscritto un accordo di cooperazione. Questo meccanismo, che si rifà a una raccomandazione dell'allegato 9 della Convenzione relativa all'aviazione civile internazionale, è mantenuto.

La nuova normativa precisa che solamente le *future* violazioni dell'obbligo di diligenza potranno approfittare di una riduzione dell'addebito. L'ammontare di tale riduzione, fissato in percentuale in ciascun accordo, tiene conto del tipo di obblighi dell'impresa di trasporto aereo e del principio dell'uguaglianza giuridica. In ogni caso non è superiore al 50 per cento.

Art. 95 Altre imprese di trasporto

Il nostro Consiglio continua ad applicare le disposizioni di cui agli articoli 92–94 D-LStr ad altre imprese commerciali di trasporto (terrestre o marittimo) tenendo conto delle condizioni di cui all'articolo 26 CAS. La nuova disposizione recita chiaramente che d'ora in poi le imprese designate dal nostro Collegio saranno sottoposte sia agli obblighi degli articoli 92–94 D-LStr sia alle sanzioni degli articoli 122a e 122c D-LStr.

Una simile disposizione ha comunque senso (come finora) solamente se confini svizzeri terrestri diventassero una frontiera esterna Schengen, il che può verificarsi solo se uno degli Stati confinanti esce dallo spazio Schengen. La reintroduzione dei controlli alle frontiere interne prevista dall'articolo 22 OEV non è un motivo sufficiente per adottare una simile misura in quanto il ripristino di tali controlli non fa delle frontiere interne una frontiera esterna Schengen.

Art. 103b (nuovo) Sistema d'informazione sui rifiuti d'entrata

Cpv. 1

Secondo l'articolo 13 numero 5 del codice frontiere Schengen¹⁷, gli Stati membri raccolgono statistiche sul numero di persone respinte alle frontiere esterne (cfr. art 65 LStr) e le trasmettono annualmente alla Commissione. La Svizzera inoltre trasmette mensilmente all'agenzia di protezione delle frontiere Frontex svariate statistiche in cui indica, tra l'altro, quante persone sono state respinte, di quale nazionalità sono, i motivi del rifiuto e l'aeroporto d'imbarco. Per generare queste informazioni, l'UFM gestisce un sistema d'informazione (sistema INAD) contenente i dati di tutte le persone respinte alla frontiera.

L'UFM inoltre utilizza il sistema anche per applicare le sanzioni a un'impresa di trasporto aereo che ha violato l'obbligo di diligenza. L'UFM annota nel sistema, per ogni persona cui è stata rifiutata l'entrata, se vi sono indizi che lasciano presupporre una violazione dell'obbligo di diligenza. In questo modo il sistema INAD consente di confrontare le diverse violazioni dell'obbligo di diligenza, riconoscere eventuali schemi ripetitivi, invitare le imprese di trasporto aereo ad adottare misure correttive e, come ultima ratio, infliggere una sanzione nei confronti delle imprese che sono venute meno ai loro obblighi. Il sistema INAD fornisce inoltre all'UFM una visione d'insieme sullo stadio attuale della procedura nei singoli casi di violazione

¹⁷ GUL 105 del 13 apr. 2006, pag. 1

dell'obbligo di diligenza (p. es. quali violazioni dell'obbligo di diligenza sono state riunite in una procedura). Il sistema API serve ad applicare le sanzioni in caso di violazione dell'obbligo di comunicazione (cfr. art. 104a cpv. 2 D-LStr).

I dati sono raccolti dalle autorità di controllo al confine e trasmessi mensilmente all'UFM. In base alle generalità e ai rapporti su tali controlli, l'UFM procede a una verifica della qualità per assicurare che le entrate rifiutate siano registrate secondo criteri unitari e conformemente alle disposizioni di Eurostat e Frontex. Infine l'UFM inserisce i dati nel sistema d'informazione.

Soltanto l'UFM ha accesso ai dati, il che conferisce al sistema d'informazione un carattere interno. I dati sulle entrate rifiutate registrati dall'UFM sono trasmessi mensilmente e in forma anonima al Corpo delle guardie di confine, che, in qualità di punto di contatto nazionale, assicura l'inoltro dei dati a Frontex.

Cpv. 2

Il sistema d'informazione contiene i dati necessari all'allestimento delle statistiche richieste da Eurostat e Frontex e all'applicazione delle sanzioni per violazione dell'obbligo di diligenza. Si tratta delle generalità delle persone cui è stata negata l'entrata. Sono inoltre raccolti anche i dati sul volo su cui hanno viaggiato le persone interessate (numero del volo, compagnia aerea, rotta) e le informazioni sulle procedure per violazione dell'obbligo di diligenza.

Cpv. 3

Scaduti due anni non è più possibile avviare una procedura per una potenziale violazione dell'obbligo di diligenza (cfr. art. 122c cpv. 2 D-LStr) e i dati sono resi anonimi e messi a disposizione soltanto a fini statistici. In questo modo si tiene conto anche delle prescrizioni in materia di protezione dei dati, secondo cui una conservazione dei dati illimitata sarebbe sproporzionata.

Art. 104 Obbligo di comunicazione delle imprese di trasporto aereo

Cpv. 1

Resta inteso che la presente disposizione riguarda solamente i voli al di fuori dello spazio Schengen (cfr. commento all'art. 92 D-LStr).

Modificando l'espressione «*immediatamente dopo il check-in*» in «*immediatamente dopo il decollo*» si tiene conto del fatto che, in determinati casi, è tecnicamente possibile comunicare i dati solamente a decollo avvenuto e non subito dopo il check-in. Inoltre, la lista dei passeggeri è definitiva soltanto dopo l'imbarco: le persone che hanno già fatto il check-in, ma non partono, sono stralciate dalla lista una volta effettuato l'imbarco. È dunque opportuno e logico trasmettere i dati solamente dopo il decollo. L'avverbio «*immediatamente*» lascia volutamente una certa libertà d'interpretazione: nella pratica il calcolo della puntualità ammette un certo margine.

In linea di principio, i dati vanno trasmessi all'UFM. Eccezionalmente, ad esempio in caso di guasto al sistema, l'UFM può tuttavia chiedere all'impresa di trasporto aereo di trasmettere i dati all'autorità competente per il controllo al confine.

La precisazione dell'attuale articolo, secondo cui l'obbligo di comunicazione è disposto solamente «*dopo aver sentito le imprese di trasporto aereo*», è stralciata, poiché di natura puramente dichiarativa. In applicazione dell'articolo 30 PA, sono

inoltre sempre sentite almeno le imprese particolarmente toccate dall'obbligo (i cosiddetti destinatari speciali).

L'ultima frase del capoverso è stralciata. Le compagnie aeree trasmettono i dati API direttamente al sistema API utilizzando l'apposito indirizzo loro indicato nella disposizione dell'obbligo di comunicazione.

Cpv. 2

Il nuovo capoverso 2 riassume i diversi elementi della disposizione che nel vecchio testo erano sparsi in vari capoversi dell'articolo. L'UFM fissa gli aeroporti o gli Stati di partenza sottoposti all'obbligo di comunicazione, le categorie di dati da trasmettere e il formato con il quale le imprese di trasporto aereo li devono comunicare. Contrariamente al vigente capoverso 4, la forma della trasmissione dei dati è definita nell'ambito di una procedura unilaterale e non consensuale.

Cpv. 3

L'obbligo di comunicazione riguarda anzitutto i dati delle persone trasportate. L'elenco del capoverso 3 si orienta al diritto vigente e riprende in particolare le categorie di dati della direttiva 2004/82/CE. La nuova formulazione del capoverso permette inoltre di richiedere all'impresa di trasporto aereo altri dati importanti per i controlli al confine, se sono a sua disposizione. I dati personali, già sottoposti all'obbligo di comunicazione, sono indispensabili per un trattamento automatico e vengono conservati invariati (lett. a). Ora sono completati dalla data di scadenza del documento di viaggio utilizzato (lett. b.), che l'impresa di trasporto aereo può visualizzare già oggi insieme alle generalità della persona trasportata nella zona a lettura ottica del documento di viaggio.

D'ora in poi sono inoltre richiesti: numero, Stato di rilascio, tipo e data di scadenza del visto o del titolo di soggiorno utilizzato, se l'impresa di trasporto aereo dispone di questi dati (lett. c). Attualmente sono in corso dei progetti concreti per sviluppare il formato utilizzato per lo scambio dei dati sui passeggeri nel traffico aereo in modo tale da consentire la registrazione e il trattamento anche di questi dati. È quindi molto probabile che prossimamente le imprese di trasporto aereo saranno in grado di fornire questi dati fondamentali per garantire un efficace controllo al confine. Ovviamente i dati sottostanno all'obbligo di comunicazione soltanto se l'impresa di trasporto aereo li ha effettivamente a disposizione. Lo stesso vale per i dati sulla rotta di volo prenotata delle persone trasportate, ovvero il punto di partenza e le località intermedie toccate dai passeggeri per arrivare all'aeroporto d'imbarco, nonché il luogo di destinazione finale (lett. d). Anche questi dati devono essere trasmessi soltanto se l'impresa di trasporto soggetta all'obbligo di comunicazione aereo ne è a conoscenza, il che accade quando si prenota un volo diretto con almeno uno scalo. In questo caso non deve essere comunicato solamente l'aeroporto d'imbarco da cui la persona è partita per raggiungere la Svizzera, ma anche il punto di partenza e le località intermedie. L'itinerario è infatti un elemento fondamentale per valutare i rischi e quindi per predisporre un controllo efficace al confine. L'ultima integrazione, rispetto al vigente capoverso 2, riguarda l'obbligo di comunicazione dell'ora prevista del decollo (lett. g). Al fine di prevenire eventuali malintesi, dovuti al fuso orario diverso e ai voli notturni, la lettera g stabilisce che deve essere comunicata sia l'ora sia la data del decollo e dell'atterraggio.

Visto che una comunicazione tardiva viola l'obbligo di comunicazione disposto secondo l'articolo 104 ed è sanzionabile ai sensi dell'articolo 122b D-LStr, sia

l'autorità sia l'impresa di trasporto aereo sono interessate a comunicare l'ora *effettiva* del decollo. In caso di ritardo rispetto al piano di volo, conoscere la data effettiva del decollo serve a valutare se la comunicazione è pervenuta per tempo. L'impresa di trasporto aereo è pertanto libera di comunicare alle autorità l'ora effettiva del decollo in un secondo tempo. Questa possibilità sarà precisata nella decisione di disposizione dell'obbligo di comunicazione.

Cpv. 4

Il capoverso 4 prescrive che le compagnie aeree devono comunicare ai passeggeri le finalità e i destinatari dei dati elencati al capoverso 3. In questo modo sono riprese le condizioni di cui all'articolo 18a LPD.

Cpv. 5

Il diritto vigente non precisa la forma dell'obbligo di comunicazione. L'UFM stabilisce i voli cui applicare tale obbligo in base a un'analisi del rischio allestita in collaborazione con gli organi di controllo ai confini in veste di specialisti e utilizzatori del sistema. La disposizione dell'obbligo di comunicazione è di natura concreta e vincolante e riguarda una cerchia precisa di destinatari, ovvero tutte le imprese di trasporto aereo che collegano la Svizzera a determinate destinazioni. Disposizioni di questo tipo sono necessariamente di portata generale. Poiché non è possibile sapere, al momento di disporre l'obbligo di comunicazione, le imprese di trasporto aereo che ne saranno interessate, la disposizione è pubblicata nel Foglio federale. È stato inoltre previsto di comunicare la disposizione direttamente alle imprese di trasporto aereo interessate e conosciute. Per non vanificare gli obiettivi perseguiti con l'introduzione dell'obbligo di comunicazione, è giustificato togliere per vie legali l'effetto sospensivo a un eventuale ricorso contro la presente decisione (cfr. anche art. 55 cpv. 5 PA).

Cpv. 6

Come previsto dall'articolo 6 numero 1 paragrafo 4 della direttiva 2004/82/CE, anche l'attuale articolo 104 capoverso 5 LStr impone alle imprese di trasporto aereo di cancellare, entro 24 ore dall'atterraggio nel luogo di destinazione del volo, i dati sui passeggeri raccolti e trasmessi alle autorità competenti per il controllo al confine. Tuttavia quest'obbligo priva l'impresa di trasporto aereo di un mezzo di prova in caso di procedura amministrativa per violazione dell'obbligo di comunicazione (cfr. art. 122b D-LStr). La formulazione del nuovo capoverso 6 ribadisce l'obbligo dell'impresa di trasporto aereo di cancellare i dati personali, ma le garantisce la possibilità di difendersi nel caso di una procedura amministrativa. Il capoverso fissa dunque dei termini entro i quali la conservazione dei dati è autorizzata.

L'obbligo di cancellare i dati decorre dalla loro trasmissione (immediatamente dopo il decollo, art. 104 cpv. 1 D-LStr), ma il momento di adempierlo dipende dalle circostanze. Se entro due anni l'UFM non avvia alcuna procedura per violazione dell'obbligo di comunicazione (termine previsto dall'art. 122c cpv. 3 D-LStr), la compagnia aerea dovrà cancellare i dati il giorno dopo la scadenza di tale termine (lett. a). Se invece l'UFM avvia una procedura, i dati devono essere cancellati il giorno dopo che la decisione è passata in giudicato (lett. b). In questo caso occorre tener conto del diritto dell'impresa di trasporto aereo di depositare un ricorso entro 30 giorni dalla decisione dell'UFM. In caso di ricorso, la lista dei dati raccolti e trasmessi può essere conservata fino al termine della procedura.

L'attuale articolo 104 capoverso 6 LStr è cancellato e la relativa disposizione, riformulata, viene inserita nel nuovo articolo 104a capoverso 4 D-LStr.

Art. 104a (nuovo) Sistema d'informazione sui passeggeri

Cpv. 1

L'UFM gestisce il sistema API per adempiere i compiti di cui all'articolo 104 LStr. Secondo la considerazione al punto 12 della direttiva 2004/82/CE, è legittimo trattare i dati delle persone trasportate trasmessi ai fini dei controlli al confine per consentirne l'utilizzo come mezzi probatori in procedimenti diretti all'applicazione della normativa in materia di ingresso e immigrazione, incluse le relative disposizioni sulla tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza nazionale. In base all'articolo 6 della direttiva, i dati sui passeggeri possono essere utilizzati ai fini di un procedimento penale. L'utilizzo di questi dati avviene nel quadro degli articoli 95–98, 99 capoversi 2 e 3 e 100 capoverso 3 lettere d ed e e CAS.

Occorre precisare che le consultazioni tramite il sistema API non vanno al di là di quelle normalmente eseguite nell'ambito del controllo ordinario al confine. Di fatto si tratta unicamente di verificare i dati dei passeggeri prima del loro arrivo affinché le autorità preposte possano prepararsi meglio al controllo al confine. Di conseguenza, un «esame preliminare» di questo tipo serve effettivamente alle autorità solamente se comprende gli stessi controlli che saranno eseguiti durante il controllo ordinario.

In linea di massima i dati elencati all'articolo 104 capoverso 3 e trattati nel sistema non sono considerati degni di particolare protezione, ma lo diventano se accompagnati dall'informazione che la persona è registrata in una banca dati della polizia.

Cpv. 2 e 3

I capoversi 2 e 3 elencano le autorità che possono accedere, con procedura di richiamo, ai dati elencati all'articolo 104 capoverso 3 D-LStr trattati nel sistema d'informazione.

L'UFM dispone di un simile accesso in quanto incaricato di sorvegliare il rispetto dell'obbligo di comunicazione, provare e all'occorrenza sanzionare eventuali violazioni ai sensi dell'articolo 122b D-LStr (cfr. cpv. 2).

Anche le autorità incaricate di effettuare il controllo delle persone alle frontiere esterne dello spazio Schengen hanno accesso ai dati trattati nel sistema. In questo modo possono controllare i dati sui passeggeri e verificare l'eventuale registrazione di una persona in una banca dati. Inoltre possono prepararsi all'arrivo del volo e adottare le misure necessarie (cfr. cpv. 3).

Il vigente articolo 104 capoverso 6 LStr prevede che i dati siano trasmessi alle autorità incaricate di effettuare i controlli ai confini. In base a questa disposizione non è possibile mettere a disposizione di dette autorità i dati on line sul portale DFGP. Ai sensi della LPD si tratta di un accesso mediante procedura di richiamo, poiché i collaboratori delle autorità di controllo e, in misura limitata, dell'UFM possono accedere ai dati personali trattati nel sistema API secondo il principio del *self service*. Un organo federale può permettere l'accesso a dati personali mediante una procedura di richiamo, a condizione che vi sia una base legale. L'accesso a dati personali degni di particolare protezione deve essere esplicitamente previsto in una legge in senso formale (art. 19 cpv. 3 LPD).

La procedura di richiamo, ora disciplinata nel capoverso 3, ha il vantaggio di offrire alle autorità di controllo al confine un accesso diretto ai dati. Un altro vantaggio consiste nel fatto che il sistema può consultare automaticamente i dati nei sistemi rilevanti, consentendo così un notevole risparmio di tempo. Tale possibilità è ancora più importante quando il tempo per controllare i riscontri è scarso, come nel caso dei voli di breve durata, ed è quindi fondamentale che i dati trattati siano disponibili il più presto possibile. La procedura di richiamo è inoltre funzionale ed efficiente perché elimina l'inoltro laborioso dei dati (tramite un canale di trasmissione sicuro). Un vantaggio importante sotto il profilo dell'architettura del sistema e della sicurezza consiste nel fatto che i dati non sono memorizzati temporaneamente su un'unità locale. Gli utenti accedono ai dati API via portale del DFGP ossia solamente mediante una procedura rigida di autenticazione e diritti di accesso corrispondenti. L'utilizzo del portale del DFGP è pertanto previsto nell'architettura di riferimento dei programmi del DFGP. Oltre a garantire la sicurezza dei dati, la memorizzazione centralizzata e l'accesso mediante procedura di richiamo consentono di controllare centralmente la durata di conservazione e la cancellazione dei dati scaduto il termine di cui al capoverso 5. Inoltre non è possibile stilare statistiche corrette sul controllo dell'efficacia senza la procedura di richiamo.

Al Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC) non è concesso l'accesso, mediante procedura di richiamo, ai dati memorizzati nel sistema. Per contro il SIC, in base all'articolo 13 capoverso 1 lettera c e capoverso 2 in combinato disposto con l'articolo 11 della legge federale del 21 marzo 1997¹⁸ sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI), ottiene una copia dei dati API per i luoghi d'imbarco che figurano sulla lista confidenziale del Consiglio federale. Appena disponibili, i dati sui passeggeri provenienti dai luoghi d'imbarco in questione sono automaticamente inoltrati al SIC, tramite un canale di trasmissione sicuro, ancora prima del confronto con i record delle singole banche dati.

Cpv. 4

L'obiettivo del sistema API è duplice. In primo luogo, ai fini dei controlli dei flussi migratori e delle ricerche, deve confrontare automaticamente i dati elencati all'articolo 104 capoverso 3 D-LStr memorizzati nel sistema con quelli di SIMIC, SIS, RIPOL e ASF-SLTD. In secondo luogo deve mettere a disposizione delle autorità di controllo al confine i dati sui passeggeri e i risultati delle consultazioni. L'UFM non può visualizzare i riscontri delle consultazioni.

Poiché diverse autorità di controllo alla frontiera (polizia aeroportuale di Zurigo, Corpo delle guardie di confine dell'aeroporto di Basilea, Corpo delle guardie di confine dell'aeroporto di Ginevra, Polizia cantonale di Berna) lavoreranno con il sistema API, è opportuno attivare centralmente le consultazioni attraverso il sistema API gestito dall'UFM e poi mettere i risultati a disposizione di dette autorità. Nella maggior parte dei casi inoltre il tempo per analizzare i dati è limitato (p. es. il volo Pristina – Zurigo dura 2 ore e 15 minuti). Attivando le consultazioni direttamente attraverso il sistema API, si risparmierebbe tempo prezioso.

L'attuazione tecnica è la seguente: i dati (sui voli e sui passeggeri) trasmessi dalle imprese di trasporto aereo al sistema API sono anzitutto validati (si controlla se sono stati trasmessi tempestivamente, correttamente e integralmente). Dopodiché la lista dei passeggeri è automaticamente confrontata con i dati dei sistemi periferici

¹⁸ RS 120

RIPOL, SIMIC, SIS e ASF-SLTD direttamente tramite il sistema API. La consultazione riguarda i dati di tutti i passeggeri, indipendentemente dalla loro nazionalità; in questo modo vi è la garanzia che nessun passeggero possa aggirare i controlli grazie a documenti di viaggio rubati. I risultati della verifica automatica sono visualizzati per banca dati e passeggero e riportano se la persona interessata è registrata in uno dei sistemi consultati (*hit/no hit*). L'esito di questo controllo (*hit/no hit*) è quindi memorizzato nel sistema API ed è l'unico elemento delle banche dati consultate a essere visualizzato e memorizzato. Per accedere ai dati sui passeggeri e ai risultati della consultazione, i collaboratori delle autorità di controllo alla frontiera devono utilizzare il sistema API tramite il portale DFGP (procedura rigida di autenticazione, esclusivamente utenti personali). Possono visualizzare il risultato della verifica automatica (*hit/no hit*) per singolo volo in una lista dei passeggeri e attivare manualmente la consultazione per un determinato passeggero al fine di verificare come mai è registrato in una banca dati. A tale scopo il sistema apre in una finestra separata del browser le consultazioni *client* con i dati del passeggero selezionato, e sarà la corrispondente amministrazione degli utenti a controllare i diritti di accesso (procedendo come se l'utente avviasse le consultazioni *client* normalmente attraverso il portale DFGP). Anche gli utenti dell'UFM accedono ai dati API tramite il portale DFGP, ma possono visualizzare solamente la lista dei passeggeri e non i relativi riscontri. Come per qualsiasi altra applicazione IT del DFGP, l'accesso dei singoli utenti alle diverse categorie di dati è regolato in base al loro profilo.

Sotto l'aspetto legale, le consultazioni automatiche di un utente tecnico corrispondono a un accesso dell'UFM anche se l'UFM non può visualizzare i riscontri delle consultazioni. Effettivamente l'UFM può già accedere a tutte le categorie di dati di SIS e RIPOL nonché della banca dati di Interpol ASF-SLTD, necessarie per le consultazioni automatiche, ma le finalità delle consultazioni sono limitate. In qualità di gestore dei dati, l'UFM sarebbe pertanto responsabile delle consultazioni per le quali non vi è una base legale sufficiente. Per crearne una occorre modificare gli articoli 15 e 16 della legge federale del 13 giugno 2008¹⁹ sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione (LSIP). Bisogna inoltre adattare conseguentemente anche l'articolo 7 dell'ordinanza del 7 maggio 2008²⁰ sulla parte nazionale del Sistema d'informazione di Schengen (N-SIS) e sull'ufficio SIRENE (ordinanza N-SIS). Viceversa l'ordinanza RIPOL del 15 ottobre 2008²¹ non subisce alcuna modifica. Va ricordato che il confronto automatico riguarda esclusivamente i dati dei sistemi RIPOL, SIS e della banca dati di Interpol ASF-SLTD, ai quali l'UFM ha già accesso. Conseguentemente, le tabelle degli accessi a questi due sistemi non vanno modificate (cfr. allegato 2 ordinanza N-SIS e allegato ordinanza RIPOL).

Per collegare due sistemi che dispongono già di sufficienti basi legali nei corrispondenti atti normativi, è necessario creare un fondamento giuridico specifico (art. 4 cpv. 2 e art. 19 cpv. 3 LPD). Per questa ragione, il capoverso 4 stabilisce che i dati API possono essere automaticamente consultati, via sistema API, in RIPOL e in SIS, nonché nella banca dati di Interpol ASF-SLTD. L'UFM ha bisogno di un accesso esclusivamente per le consultazioni automatiche via sistema API. Tecnicamente vi è la garanzia che l'UFM non potrà visualizzare i risultati delle consultazioni delle banche dati. I riscontri sono consultabili soltanto dalle autorità competenti per i controlli al confine, le quali dispongono dei necessari diritti d'accesso.

¹⁹ RS 361

²⁰ RS 362.0

²¹ RS 361.0

Cpv. 5

Per ragioni legate alla classificazione delle disposizioni, il vigente articolo 104 capoverso 6 LStr diventa il nuovo articolo 104a capoverso 5 D-LStr. La prima frase del capoverso viene cancellata, poiché introducendo la procedura di richiamo prevista ai capoversi 2 e 3, non è più necessario trasmettere i dati. Il termine di cancellazione dei dati riprende quello indicato all'articolo 104 capoverso 6 LStr in quanto i dati, a seconda del tempo di volo, sono a disposizione per periodi di tempo diversi dopo l'atterraggio del volo. Proprio nel caso dei voli intercontinentali, la trasmissione dei dati avviene spesso di notte, periodo in cui le risorse a disposizione degli organi preposti al controllo al confine non sono in grado di valutarli.

Art. 104b (nuovo)

Accesso ai dati sui passeggeri nel singolo caso

Cpv. 1

In virtù dell'articolo 44 della legge del 18 marzo 2005²² sulle dogane (LD) e dell'articolo 151 dell'ordinanza del 1° novembre 2006²³ sulle dogane (OD), il Corpo delle guardie di confine ha già oggi la possibilità di consultare le liste dei passeggeri nel quadro delle sue attività di controllo. Le altre autorità incaricate dei controlli al confine, in particolare la polizia aeroportuale di Zurigo, non si possono tuttavia fondare sulla LD. Il loro accesso alle informazioni dipende dalla volontà delle compagnie aeree.

Per esercitare un'attività di controllo al confine efficace, è necessario che, oltre al Corpo delle guardie al confine, anche i Cantoni - originariamente competenti per il controllo delle persone al confine (art. 9 cpv. 1 LStr) – abbiano accesso ai dati sui passeggeri nel singolo caso. Detto accesso coadiuva le autorità preposte ai controlli al confine nell'accertare l'identità e nel definire la compagnia aerea competente per l'assistenza e il trasporto al Paese di provenienza di una persona secondo l'articolo 93 LStr. Può inoltre servire come mezzo ausiliare nel quadro degli accertamenti in relazione alla tratta di esseri umani. Le autorità preposte ai controlli al confine hanno quindi le stesse possibilità nell'ambito dell'esercizio delle loro attività del Corpo delle guardie di confine, il quale può fondarsi sulla LD e la OD.

All'origine della richiesta della lista dei passeggeri secondo l'articolo 104b LStr vi è sempre un singolo caso concreto (accertamenti in relazione a una persona cui è stata negata l'entrata o un'inchiesta preliminare nel caso di sospetto di tratta di esseri umani o traffico di migranti). «Nel singolo caso» significa esulare dall'obbligo generale di comunicazione per determinate rotte aeree secondo l'articolo 104 LStr. Detto articolo non è adatto per chiedere alle compagnie aeree i dati sui passeggeri nel singolo caso concreto. Se l'UFM intende assoggettare un aeroporto di partenza all'obbligo di comunicazione, deve sentire le compagnie aeree interessate e ordinare l'obbligo di comunicazione mediante una decisione di portata generale. Non è quindi possibile ottenere l'accesso ai dati sui passeggeri in tempi brevi. L'obbligo di comunicazione secondo l'articolo 104 LStr può inoltre essere ordinato soltanto per determinati aeroporti di partenza (attualmente sono cinque gli aeroporti di partenza assoggettati all'obbligo di comunicazione API). In questo modo non saranno mai a disposizione dati API per tutti gli aeroporti.

²² RS 631.0

²³ RS 631.01

Cpv. 2 e 3

Corrisponde alle condizioni previste dall'articolo 151 capoversi 2 e 3 OD. Le disposizioni di tale ordinanza sono quindi riprese invariate a livello materiale.

Cpv. 4

Corrisponde in sostanza alle condizioni previste dall'articolo 151 capoverso 4 OD.

Art. 109b²⁴

Cpv. 2 lett. d ed e (nuove)

Le lettere d ed e disciplinano la memorizzazione dei dati dei sistemi SIS e RIPOL nonché della banca dati di Interpol sui documenti di viaggio rubati e smarriti (ASF-SLTD). Si possono conservare soltanto i dati che riguardano effettivamente i richiedenti il visto. Le autorità competenti in materia di visti hanno accesso a SIS in virtù dell'articolo 7 lettere f e g dell'ordinanza N-SIS, a condizione che rispettino i termini di conservazione di cui all'articolo 32 paragrafo 1 del regolamento (CE) n. 1987/2006²⁵. La memorizzazione di dati SIS II (segnalazioni ai fini del rifiuto d'entrata) in un archivio di dati nazionale è ammessa, secondo l'articolo 32 paragrafo 1 del precitato regolamento, soltanto per un periodo limitato e se, in relazione a queste segnalazioni SIS, è stata svolta un'azione nel proprio territorio nazionale. Una di queste azioni potrebbe essere il rifiuto d'entrata, il rifiuto o l'annullamento del visto oppure misure di allontanamento (carcerazione in vista di rinvio coatto, espulsione), nonché il rilascio di un visto con validità territoriale limitata in seguito a una segnalazione in SIS II ai fini del rifiuto d'entrata. Non rientrano per contro nelle azioni precitate il rilascio di un visto Schengen o di un titolo di soggiorno, visto che non sono emessi in relazione a una segnalazione SIS esistente ai fini del rifiuto d'entrata, ma presuppongono che una simile segnalazione non ci sia. È prevista la memorizzazione in N-VIS dei dati relativi a ogni immissione in SIS ai sensi della corrispondente segnalazione.

I diritti di accesso a RIPOL e ad ASF-SLTD sono disciplinati dall'articolo 5 lettere b, d ed e dell'ordinanza RIPOL. Si tratta di dati fondamentali per decidere in merito al rilascio del visto.

L'UFM vorrebbe poter consultare questi dati nell'ambito della procedura di opposizione di cui all'articolo 6 LStr. In caso di decisione negativa, i dati sarebbero conservati finché tale decisione non sia passata in giudicato ossia in assenza di ricorso o per decisione del Tribunale amministrativo federale. L'UFM può anche verificare in tale occasione la legittimità di un visto già rilasciato e segnatamente se è stata autorizzata l'entrata a una persona segnalata in SIS ai fini del rifiuto d'entrata. Se il visto è stato rilasciato, i dati ottenuti da SIS II e RIPOL sono conservati al massimo un anno in N-VIS. La memorizzazione di questi dati mira a stabilire di quali informazioni disponevano le autorità al momento esatto del rilascio del visto. L'articolo 109e lettera f LStr, già approvato dal Parlamento, prevede che il nostro Consiglio disciplini la durata della memorizzazione e la procedura di cancellazione dei dati da N-VIS. Anche l'ordinanza citata riprende questa normativa.

²⁴ Nella versione della RU **2010** 2063.

²⁵ Regolamento (CE) n. 1987/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 dic. 2006 sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II), versione della GU L 381 del 28 dic. 2006, pag. 4.

L'UFM può accedere ai dati elencati nel nuovo articolo 109*b* capoverso 2 lettera e esclusivamente al fine di sorvegliare la prassi del rilascio del visto ed esprimere il proprio parere nel quadro della procedura di opposizione di cui all'articolo 6 LStr. I diritti di accesso sono regolati a livello di ordinanza (art. 109*e* lett. c LStr²⁶).

Cpv. 2^{bis} (nuovo)

Sarebbe opportuno che a medio o lungo termine N-VIS contempli anche fascicoli elettronici comprendenti la documentazione completa della domanda di visto e le relative decisioni scannerizzate o generate direttamente in forma elettronica.

In linea di massima le autorità competenti in materia di visti hanno accesso ai fascicoli elettronici. Si tratta delle autorità elencate all'articolo 109*c* lettere a–c ed e (non ancora in vigore) ossia delle rappresentanze svizzere all'estero e di altre autorità del DFAE, del Corpo delle guardie di confine, delle autorità cantonali di polizia alle frontiere esterne dello spazio Schengen e delle autorità cantonali competenti in materia di migrazione. Anche il Tribunale amministrativo federale dovrebbe avere accesso ai fascicoli elettronici. In applicazione dell'articolo 109*e* lettera c LStr, il Consiglio federale disciplina la portata degli accessi a N-VIS. I diritti di accesso saranno definiti nell'ordinanza che disciplina gli accessi sia a C-VIS sia a N-VIS e sostituirà l'attuale ordinanza del 6 giugno 2011²⁷ sul sistema centrale d'informazione visti.

Art. 115 cpv. 2 e 116 cpv. 1 lett. c

L'espressione «zona di transito di un aeroporto svizzero» è sostituita con «zone di transito internazionali degli aeroporti», per motivi di uniformità terminologica nella LStr. Il significato delle due espressioni è identico, per cui non s'impongono modifiche materiali delle norme adeguate.

Art. 120a–120c e 120e cpv. 2

La procedura relativa alle sanzioni di imprese di trasporto aereo non sarà più assoggettata al diritto penale amministrativo ma alla procedura amministrativa, il che spiega l'abrogazione di queste disposizioni che vengono sostituite dagli articoli 120a–120c D-LStr

Art. 122 rubrica

Poiché la disposizione figura ora nella sezione relativa alle sanzioni amministrativa, la rubrica è stata precisata.

Art. 122a (nuovo) Violazioni dell'obbligo di diligenza da parte delle imprese di trasporto aereo

La vigente disposizione penale sul sistema sanzionatorio delle imprese di trasporto aereo che hanno violato l'obbligo di diligenza (art. 120a LStr) si è rivelata difficilmente applicabile. In veste di autorità preposta al perseguimento penale, l'UFM non doveva solamente provare all'impresa di trasporto aereo incriminata il reato commesso alla frontiera esterna (il trasporto di persone sprovviste dei documenti neces-

²⁶ Nella versione della RU 2010 2063.

²⁷ RS 142.512

sari), ma anche la concreta omissione di una misura ragionevolmente esigibile. Addurre una simile prova avrebbe comportato approfondite ricerche all'estero, il che, nei fatti, si è rivelato impossibile. Una violazione dell'obbligo di diligenza è ora presunta, se si trasporta una persona sprovvista dei documenti di viaggio, dei visti o dei titoli di soggiorno necessari per l'entrata nello spazio Schengen o il transito nelle zone di transito internazionali degli aeroporti. La compagnia aerea può confutare la presunzione adducendo la prova del contrario ossia dimostrando di aver preso tutte le misure organizzative ragionevoli e indispensabili per evitare di trasportare passeggeri privi dei documenti necessari.

Cpv. 1

Come già accennato al numero 1.3.1, questa disposizione è formulata in modo potestativo, il che consente all'UFM di astenersi dall'avviare una procedura in casi isolati e meno gravi. In questo modo si tiene conto dell'aspetto preventivo della norma penale che, grazie alla collaborazione con le imprese di trasporto aereo, mira anzitutto a ridurre il numero dei passeggeri privi dei documenti necessari. Sono soprattutto riflessioni sull'opportunità della sanzione a giustificare la rinuncia ad applicarla.

Sanzioni forfetarie caratterizzate da un importo fisso per singolo passeggero privo dei documenti necessari garantiscono maggiore trasparenza e certezza del diritto. Parallelamente si elimina l'importante problema pratico di dover calcolare l'addebito in funzione di una colpa difficile da stabilire nel caso singolo. Come nel diritto in vigore, anche le previste sanzioni forfetarie si fondano sull'articolo 4 della direttiva 2001/51/CE secondo cui la sanzione deve essere dissuasiva, efficace e proporzionata. La direttiva citata prevede, a scelta, una sanzione per singolo passeggero compresa tra un minimo di 3000 e un massimo di 5000 euro, oppure una sanzione forfetaria per volo non inferiore a 500 000 euro. Gli importi minimi espressi in euro sono convertiti in franchi al tasso di cambio di 1,5057 (EUR/CHF) pubblicato sulla prima pagina della Gazzetta ufficiale della Comunità europea C 225 del 10 agosto 2001.

Contrariamente al sistema attuale, implicitamente orientato alla sanzione massima per volo, l'addebito ora dipende dal numero di passeggeri sprovvisti di documenti. Effettivamente, addebitando un importo di 4000 franchi per passeggero la sanzione può definirsi dissuasiva, efficace e proporzionata ai sensi della direttiva 2001/51/CE. Ma, poiché tale addebito è leggermente inferiore all'importo minimo di cui all'articolo 4 paragrafo 1 lettera b della direttiva (3000 euro), il sistema sanzionatorio deve prevedere un'altra sanzione che non sia al di sotto dell'importo massimo di 5000 euro previsto per singolo passeggero e quindi soddisfi la disposizione (alternativa) dell'articolo 4 paragrafo 1 lettera a della direttiva. In ogni caso la sanzione inflitta non può mai essere inferiore a tale soglia, anche quando l'impresa di trasporto può beneficiare nel singolo caso della riduzione della metà dell'addebito in virtù della collaborazione contrattuale con le autorità (art. 94 cpv. 3 D-LStr). Pertanto, per rispettare le disposizioni della direttiva anche in quest'ultimo caso, la sanzione massima deve passare da 5000 a 10 000 euro (almeno 15 057 franchi). Una sanzione di 16 000 franchi per violazioni gravi dell'obbligo di diligenza soddisfa tali requisiti. Sono considerate gravi ai sensi di questa disposizione violazioni ripetute e dello stesso tipo dell'obbligo di diligenza. La gravità del caso è stabilita, oltre che dalla ricorrente violazione dell'obbligo di diligenza, anche dall'intenzionalità dell'azione che prevede, eventualmente, il conseguimento di un determinato scopo (illecito).

Effettivamente, rispetto a un sistema che prevede una sola sanzione forfettaria, il meccanismo sanzionatorio proposto, fondato su due forfait modulabili in funzione del grado di gravità, presenta determinate difficoltà probatorie soprattutto quando si tratta di pronunciare e motivare la sanzione più elevata. Ma queste difficoltà sono controbilanciate dal fatto che il sistema modulare permette di fissare per i casi ordinari una sanzione decisamente inferiore e quindi più proporzionata, senza per altro violare la direttiva 2001/51/CE. Se si optasse per un'unica sanzione, questa non sarebbe inferiore a 3000 euro ossia al minimo previsto dalla direttiva per singolo passeggero. Inoltre, visto che anche una riduzione della sanzione in virtù di un accordo ai sensi dell'articolo 94 D-LStr, non potrebbe essere inferiore a questo importo, occorrerebbe ancora raddoppiare l'addebito che dovrebbe ammontare quindi a 6000 euro ossia ad almeno 9034,20 franchi per passeggero, il che costituirebbe un onere sproporzionato soprattutto in un contesto europeo.

Cpv. 2

D'ora in poi una violazione dell'obbligo di diligenza è presunta se la compagnia aerea trasporta una persona sprovvista dei documenti necessari (cfr. n. 1.3.1). Per analogia con l'articolo 92 D-LStr, la frase del testo è stata modificata nel modo seguente: «*per l'entrata nello spazio Schengen o il transito nelle zone di transito internazionali degli aeroporti*».

Cpv. 3

In determinati casi non vi è alcuna violazione dell'obbligo di diligenza e quindi si rinuncia all'avvio o alla prosecuzione di una procedura. Si tratta dei casi in cui la legge ha finora rinunciato a infliggere una sanzione. A questi casi ne sono stati aggiunti altri nei quali, in base all'esperienza, l'impresa di trasporto aereo non è in grado di riconoscere eventuali lacune dei documenti presentati.

Let. a

N. 1

Una falsificazione è manifesta se una persona con una formazione adeguata e dotata di una vista normale è in grado di riconoscerla a occhio nudo.

N. 2

L'obbligo di diligenza è stato violato se una persona con una formazione adeguata e dotata di una vista normale, ha potuto riconoscere a occhio nudo che il documento non appartiene alla persona che lo presenta (ossia si tratta di un impostore).

N. 3

Non deve essere inflitta una sanzione a una compagnia aerea nei casi in cui le modalità (poco trasparenti) di timbratura del documento non consentono di risalire in tempo utile al numero di ingressi o di giorni di soggiorno cui ha diritto il titolare.

N. 4

L'impresa di trasporto aereo può confutare la presunzione legale di cui al capoverso 2 dimostrando di aver preso tutte le misure organizzative ragionevoli e indispensabili per evitare di trasportare persone sprovviste dei documenti necessari. Le *tre curae* (*in eligendo, instruendo et custodiendo*) figurano tra le misure organizzative da adottare sempre.

Per *cura in eligendo* s'intende la scrupolosità nella scelta del personale cui affidare il check-in e i controlli all'imbarco. Non importa se queste persone sono impiegate della compagnia aerea oppure eseguono tali mansioni su mandato dell'impresa di trasporto. Nella scelta occorre tener conto segnatamente della formazione, della competenza, delle conoscenze, dell'affidabilità e dell'esperienza dei candidati. Per *cura in instruendo* si intende l'attenzione all'istruzione di questi collaboratori che deve comprendere un'introduzione adeguata nonché la formazione e l'informazione in merito a temi pertinenti quali ad esempio i cambiamenti in materia di visti, le nuove modalità operative ecc. Infine per *cura in custodiendo* si intende l'obbligo di vigilare su questi collaboratori mediante un sistema di controllo e un'assistenza sistematica in caso di lacune.

Se l'impresa di trasporto non rispetta sufficientemente queste tre *curae*, non sarà in grado di dimostrare di aver preso tutte le misure organizzative ragionevoli e indispensabili. Viceversa aver introdotto queste tre *curae* non garantisce che siano state adottate tutte le misure organizzative ragionevoli e indispensabili. Pertanto, sebbene l'attenzione riservata all'infrastruttura tecnica utilizzata per il check-in e ai controlli all'imbarco non rientri nelle *curae* citate, è altrettanto fondamentale ai fini dell'accertamento di una violazione dell'obbligo di diligenza di cui all'articolo 92 D-LStr.

Let. b

La disposizione corrisponde al vigente articolo 120a capoverso 2 lettera c. Il mero fatto di rendere verosimile la costrizione a trasportare una persona basta per infirmare la presunzione di violazione dell'obbligo di diligenza, visto che la prova della coazione richiederebbe *de facto* una condanna penale, il che rappresenta un ostacolo troppo grande per l'assunzione delle prove.

Cpv. 4

La disposizione corrisponde all'attuale articolo 120a capoverso 2 lettera e.

Art.122b (nuovo) Violazioni dell'obbligo di comunicazione da parte delle imprese di trasporto aereo

Cpv. 1 e 2

Le violazioni dell'obbligo di comunicazione sono ora punite con l'addebito di importi fissi per singolo volo per il quale è stato violato l'obbligo. Questa soluzione garantisce maggiore trasparenza e certezza del diritto. Parallelamente si elimina il problema, praticamente insolubile nella pratica, di dover calcolare l'addebito in funzione di una colpa non determinabile nel caso singolo. La nuova prescrizione potestativa consente all'UFM di evitare in determinati casi l'avvio di una procedura. Sono soprattutto riflessioni sull'opportunità dell'addebito a giustificare la rinuncia ad applicarlo. Ad esempio non vale la pena avviare una procedura nel caso di errori minimi che sostanzialmente non compromettono lo scopo dell'obbligo di comunicazione (p. es. se si omette di indicare la data di nascita di un singolo passeggero). L'obiettivo della norma non è pronunciare il maggior numero possibile di sanzioni, bensì migliorare, in collaborazione con le imprese di trasporto aereo, la qualità dei dati comunicati. L'importo dell'addebito si fonda sull'articolo 4 della direttiva 2004/82/CE, la quale prevede una sanzione minima di 3000 euro o una massima di 5000 euro. Gli importi espressi in euro sono convertiti in franchi al tasso di cambio

di 1,5337 (EUR/CHF) pubblicato sulla prima pagina della Gazzetta ufficiale della Comunità europea C 223 del 7 settembre 2004.

Come già per l'articolo 122a D-LStr, la sanzione di 4000 franchi proposta per punire le infrazioni ordinarie dell'obbligo di comunicazione è leggermente inferiore all'importo minimo di 3000 euro fissato nell'articolo 4 paragrafo 1 lettera b della direttiva 2004/82/CE. Per rispettare comunque le disposizioni comunitarie, anche in questo caso è stato introdotto un secondo addebito più elevato che soddisfa la sanzione massima di 5000 euro prevista dall'articolo 4 paragrafo 1 lettera a della direttiva. Tale sanzione è pronunciata nei casi gravi, segnatamente in presenza di violazioni rilevanti e ripetute dell'obbligo di comunicazione. L'esempio che segue illustra un caso di questo tipo: l'UFM dispone l'obbligo di comunicazione per un nuovo aeroporto di partenza concedendo alle compagnie aeree un tempo sufficiente per prepararsi nonché la possibilità di testare la trasmissione dei dati in via preliminare. Una compagnia aerea non è in grado di avviare per tempo i preparativi a garanzia di una trasmissione puntuale dei dati. L'UFM la contatta per fissare insieme uno scadenario ai fini dell'attuazione dell'obbligo di comunicazione. Nonostante il sostegno dell'UFM, la compagnia aerea in questione lascia trascorrere senza commenti il termine, stabilito di comune accordo, che segna l'inizio dell'obbligo di comunicazione. Un caso simile, che si è già verificato una volta, rappresenta un caso grave per il quale deve essere possibile triplicare l'addebito.

Rispetto al diritto vigente, la nuova norma sanzionatoria non definisce più la colpa come un elemento autonomo del reato, poiché i fatti o le omissioni alla base di un'eventuale colpa sono avvenuti all'estero, dove è impossibile accertarli se non al prezzo di oneri sproporzionati. Ora il capoverso 3 prevede invece un elenco esaustivo di elementi a discolora.

Il capoverso 2 del vigente articolo 120b non è ripreso: le forme di violazione dell'obbligo di comunicazione elencate sono di carattere puramente declamatorio e si deducono, senza doverle menzionare esplicitamente, dalle disposizioni adottate in virtù dell'articolo 104 D-LStr.

Cpv. 3

L'impresa di trasporto aereo si può discolorare, ossia può confutare la presunta violazione dell'obbligo di comunicazione, dimostrando che problemi tecnici, in particolare legati ai sistemi di trasmissione o al sistema API, hanno impedito la trasmissione dei dati (lett. a) oppure provando di aver adottato tutte le misure organizzative e ragionevolmente esigibili per impedire una violazione dell'obbligo di comunicazione (lett. b). La discolora basata su disfunzioni del sistema di trasmissione vale solamente se i problemi tecnici non sono imputabili all'impresa. L'onere della prova è dunque trasferito alla compagnia aerea. Tra le misure organizzative che vanno sempre adottate, figurano le tre *curae* (*in eligendo, instruendo et custodiendo*; cfr. commento all'art. 122a cpv. 3 lett. a n. 4 D-LStr).

Il capoverso 4 del vigente articolo 120b, secondo cui nella determinazione della multa è tenuto conto di un accordo di cooperazione tra le autorità e l'impresa di trasporto aereo, è cancellato e non compare nel nuovo articolo 122b D-LStr. La comunicazione di cui all'articolo 104 è più che altro un processo di natura tecnica. Rispetto all'obbligo di diligenza di cui all'articolo 92, l'obbligo di comunicazione è meno soggetto a errori e in caso di problemi tecnici si applica il capoverso 3. Pertanto, contrariamente alle violazioni dell'obbligo di diligenza (cfr. art. 94 cpv. 3

D LStr), dove l'elemento umano ha un ruolo più importante, è esclusa un'eventuale convenzione in caso di addebito.

Art. 122c (nuovo) Disposizioni comuni per sanzionare le imprese di trasporto aereo

La procedura amministrativa può essere condotta direttamente contro l'impresa di trasporto aereo, che non deve farsi rappresentare da una persona fisica.

Cpv. 1

Solitamente l'obbligo di diligenza e di comunicazione è violato al momento dell'imbarco all'aeroporto estero. Il capoverso 1 sottolinea questa particolarità e garantisce il perseguimento delle violazioni dell'obbligo anche se avvenute all'estero.

Cpv. 2 e 3

Per tener conto del carattere tecnico-amministrativo della procedura, l'articolo 120e capoverso 2 è stato abrogato e il suo contenuto figura ora, riformulato, all'articolo 122c capoversi 2 e 3 D-LStr. Come già nel diritto vigente, l'UFM è ancora responsabile delle sanzioni; cambia soltanto il diritto procedurale applicabile. Ora la procedura relativa alle sanzioni è retta dalla legge federale sulla procedura amministrativa e non più dalla legge federale sul diritto penale amministrativo. Per garantire la certezza del diritto, si fissa un termine ragionevole di due anni entro cui poter avviare una procedura. La durata di tale termine consente all'autorità (l'UFM), incaricata di fissare le sanzioni, sia di organizzarsi sia di verificare la gravità delle violazioni in caso di infrazioni reiterate (cfr. art. 122a cpv. 1 e 122b cpv. 1 D-LStr). Poiché le disposizioni relative alle sanzioni sono di natura potestativa, l'UFM può limitarsi ad avvertire l'impresa di trasporto aereo senza sanzionarla direttamente. Per tener conto di tali circostanze, è dunque necessario fissare un termine sufficientemente lungo.

La modifica di legge favorisce le imprese di trasporto aereo, poiché, secondo il diritto vigente, il perseguimento penale è prescritto in sette anni e la pena in cinque anni (cfr. art. 120c cpv. 3 LStr).

In caso di violazione dell'obbligo di diligenza, il termine di prescrizione decorre dal momento in cui le autorità competenti per il controllo al confine constatano che uno o più passeggeri era sprovvisto dei documenti di viaggio, dei visti o dei titoli di soggiorno necessari (cfr. art. 92 D-LStr). La constatazione si fonda sul rapporto sul controllo alla frontiera. Il termine di prescrizione di due anni decorre dalla data del rifiuto d'entrata, anche se il rapporto, per una qualche ragione, dovesse essere allestito solo in un secondo tempo.

In caso di violazioni dell'obbligo di comunicazione, il termine di prescrizione decorre dalla data effettiva del decollo del volo (cfr. art. 104 cpv. 1 D-LStr).

Art. 126c (nuovo) Disposizione transitoria relativa alla modifica del ... della LStr

Con la modifica di legge, le nuove procedure per violazione dell'obbligo di diligenza e di comunicazione saranno rette dalla procedura amministrativa e non più dalla procedura penale amministrativa. Per contro, le procedure in corso si atterranno al vecchio diritto, formale e materiale, fino alla loro conclusione con decisione passata in giudicato, anche dopo l'entrata in vigore del nuovo ordinamento. Di fatto, cam-

biare il diritto materiale e procedurale applicabile in una procedura già in corso solleverebbe una serie di questioni difficili da risolvere.

Legge federale del 26 giugno 1998²⁸ sull'asilo (LAsi)

Art. 92 cpv. 3^{bis} (nuovo)

Secondo l'articolo 92 LAsi, la Confederazione può assumersi le spese occasionate dall'entrata e dalla partenza dei rifugiati e delle persone bisognose di protezione (cpv. 1). Può inoltre anche coprire le spese di partenza dei richiedenti l'asilo, se tali persone sono indigenti (cpv. 2). Infine, secondo il capoverso 3, può versare ai Cantoni contributi per le spese in rapporto diretto con l'organizzazione della partenza.

All'atto d'introdurre gli accordi di associazione alla normativa Dublino, non era previsto che fossero i Cantoni ad assumersi le spese di attuazione che invece spettavano alla Confederazione, in quanto l'esecuzione degli accordi è di competenza federale. Il legislatore ha tuttavia omesso di regolare le modalità di finanziamento delle spese per il trasferimento di persone in Svizzera (procedura di entrata Dublino) attualmente a carico dei Cantoni. La prevista integrazione (cpv. 3^{bis}) è tesa a colmare questa lacuna (cfr. anche i commenti al n. 1.1).

I costi legati all'organizzazione dall'arrivo di richiedenti l'asilo nell'ambito delle procedure di entrata Dublino corrispondono circa a quelli per la partenza. È stato aggiunto il capoverso 3^{bis} affinché la Confederazione possa assumersi le spese in rapporto diretto con l'accoglienza delle persone.

I contributi versati ai Cantoni devono permettere di coprire le spese per l'organizzazione dell'accoglienza, l'informazione dell'UFM, il controllo di sicurezza, il coordinamento e il trasferimento nel Cantone di attribuzione. Attualmente la Confederazione si assume tali costi addebitandoli al credito per le spese di esecuzione (cfr. anche i commenti al n. 1.1). Fino all'entrata in vigore della modifica, l'UFM continuerà ad assumersi le spese in rapporto diretto con le procedure di entrata Dublino.

Legge federale del 20 giugno 2003²⁹ sul sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo (LSISA)

Art. 3 cpv. 2 lett. k (nuova)

L'Associazione degli uffici svizzeri del lavoro ha bisogno di ulteriori diritti di accesso per soddisfare i suoi compiti in rapporto alla procedura di notifica prevista dalla legge federale dell'8 ottobre 1999³⁰ sui lavoratori distaccati in Svizzera. Ad esempio le autorità preposte al mercato del lavoro dovranno poter accedere agli avvertimenti per notifiche tardive pervenute prima dell'inizio dell'impiego o alle multe disposte in seguito a notifiche giunte dopo l'inizio dell'impiego.

Secondo l'articolo 17 LPD, i dati personali degni di particolare protezione e i profili della personalità possono essere trattati soltanto se lo prevede esplicitamente una

²⁸ RS 142.31

²⁹ RS 142.51

³⁰ RS 823.20

legge in senso formale. Poiché i nuovi diritti di accesso permettono alle autorità preposte al mercato del lavoro di visualizzare i dati personali degni di particolare protezione di cui all'articolo 3 lettera c numero 4 LPD, è necessario modificare la LSISA come proposto. L'articolo 9 capoverso 1 lettera a LSISA prevede già che le autorità cantonali proposte al mercato del lavoro abbiano accesso al SIMIC.

Art. 9 cpv. 1 lett. l (nuova) e cpv. 2 lett. k (nuova)

L'articolo 9 LSISA disciplina l'accesso a SIMIC. Con l'attivazione di N-VIS è stata prevista la soppressione di determinati diritti di accesso delle autorità competenti in materia di visti in seguito alla cancellazione dei dati sui visti in SIMIC (o meglio nel suo sottosistema EVA). Durante l'attuazione di N-VIS, è tuttavia emerso che le autorità preposte al rilascio dei visti (art. 109c lett. a–c ed e LStr) dovrebbero accedere ad altri dati di SIMIC oltre a quelli sui visti. In particolare si tratta dei dati del settore degli stranieri (art. 9 cpv. 1 lett. l LSISA), ossia dei dati sui divieti d'entrata pronunciati dalla Svizzera, nonché sui permessi di entrata e di dimora, sulla dimora in Svizzera ed eventualmente sulle varie identità di una persona.

Nel settore dell'asilo le rappresentanze e le missioni svizzere all'estero (collaboratori trasferibili), nonché le altre autorità del DFAE o le autorità cantonali di migrazione (di seguito: autorità competenti in materia di visti) dovrebbero sapere se SIMIC contiene informazioni riguardanti i richiedenti il visto (art. 9 cpv. 2 lett. k LSISA). Dopo aver condotto delle ricerche nei sistemi periferici, N-VIS genera una lista di riscontri che riporta, a giustificazione di ciascun risultato, una breve informazione (p. es. vi sono dati disponibili in materia di asilo per un riscontro in SIMIC). Ciò significa che le autorità competenti in materia di visti ora potrebbero conoscere i riscontri in SIMIC-Asilo, a condizione che la domanda di asilo non risalga a più di cinque anni prima. L'accesso delle autorità competenti in materia di visti alle altre informazioni continua a essere bloccato. Attualmente il sistema EVA visualizza per questi casi un messaggio che dichiara che il caso in questione è di competenza dell'UFM, il che fa supporre alle autorità competenti in materia di visti che SIMIC-Asilo contenga un riscontro. In futuro questa informazione deve essere trasmessa alle autorità competenti in materia di visti per ragioni di trasparenza e anche per evitare domande inutili. Le autorità competenti in materia di visti devono inoltre avere accesso (art. 9 cpv. 2 lett. k) ai dati personali e a quelli sul permesso di entrata se devono rilasciare un permesso di questo genere ai fini di un ricongiungimento familiare nel settore dell'asilo (familiari di rifugiati riconosciuti, di persone provvisoriamente ammesse o la cui procedura di asilo è in corso). I dati del permesso d'entrata si riferiscono al permesso vero e proprio (codice SIMIC), compresa la data, mentre i dati personali al numero SIMIC, ai cognomi, ai nomi, alla data di nascita e alla cittadinanza. Oggi, oltre all'UFM, soltanto il Corpo delle guardie di confine e i posti di frontiera delle autorità cantonali di polizia hanno accesso ai dati del settore dell'asilo al fine di rilasciare visti eccezionali (art. 9 cpv. 2 lett. e LSISA).

Al momento di esaminare una domanda di visto, l'accesso autorizzato a SIMIC si attiva automaticamente attraverso N-VIS. Solamente i collaboratori delle autorità competenti in materia di visti avranno accesso ai dati. L'ordinanza SIMIC regola in dettaglio i dati cui detti collaboratori hanno accesso. I dati servono esclusivamente per decidere in merito al rilascio o al rifiuto del visto, dopodiché sono immediatamente cancellati.

In generale, per prendere tale decisione, le autorità preposte e l'UFM potranno accedere per un periodo determinato in N-VIS ai dati sui richiedenti il visto di altre banche dati. Nella maggioranza dei casi le domande di visto sono trattate nell'arco di tre giorni; mentre per le domande abbinate a un permesso di dimora in Svizzera, la procedura può durare anche sei mesi. Una volta rilasciato o rifiutato il visto, i dati in questione sono automaticamente cancellati.

Al fine di garantire la continuità degli accessi ai dati di SIMIC, va qui ricordato che si procederà alle soppressioni (art. 9 LSISA³¹) previste al momento di introdurre il sistema centrale visti, solamente con l'entrata in vigore delle presenti modifiche dell'articolo 9 LSISA.

Legge federale del 13 giugno 2008³² sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione (LSIP)

Art. 7 cpv. 3

Adattamento redazionale.

Art. 15 cpv. 1 lett. d e dbis (nuova) nonché cpv. 3 lett. f

Gli articoli 15 e 16 LSIP devono essere adattati in funzione del nuovo articolo 104a LStr che prevede il confronto automatico dei dati API con quelli dei sistemi RIPOL, ASF-SLTD e N-SIS. Per il confronto automatico, l'UFM non ha bisogno di ampliare il suo attuale accesso alle banche dati RIPOL, ASF-SLTD e N-SIS. Cambiano soltanto i compiti (cfr. anche il commento all'art. 104a cpv. 4 LStr).

Art. 16 cpv. 2 lett. b ed i (nuova) nonché cpv. 5 lett. b^{bis} (nuova)

Si rimanda al commento all'articolo 15 LSIP.

3 Ripercussioni

3.1 Per la Confederazione

La modifica concernente le violazioni dell'obbligo di diligenza e di comunicazione da parte delle imprese di trasporto aereo non comporterà alcun costo supplementare per la Confederazione. Il sistema API è stato testato ed è pronto per essere attivato. La presente revisione non comporta costi supplementari.

Per contro, le modifiche riguardanti l'attuazione di N-VIS avranno ripercussioni finanziarie; tale sistema, infatti, è finanziato con il credito informatico di Schengen/Dubliino. Le modifiche concernenti la memorizzazione dei riscontri nei sistemi SIS, RIPOL e ASF-SLTD (art. 109b cpv. 2 lett. d ed e D-LStr) non produrranno alcun costo supplementare. La modifica riguardante il fascicolo elettronico

³¹ Decreto federale dell'11 dic. 2009 che approva e traspone nel diritto svizzero gli scambi di note tra la Svizzera e l'UE in merito al recepimento del regolamento e della decisione relativi al sistema d'informazione visti (VIS), RU 2010 2063.

³² RS 361

(art. 109*b* cpv. 2^{bis} D-LStr) introduce la possibilità di creare fascicoli sui visti in forma elettronica. In un primo tempo la memorizzazione elettronica di determinati documenti avverrà in misura limitata e non avrà alcun impatto finanziario sulla Confederazione. Sarebbe eventualmente opportuno considerare un passaggio completo ai fascicoli elettronici nel lungo termine. In questo contesto, non appena saranno note le corrispondenti ripercussioni finanziarie per la Confederazione, sarà sottoposta al nostro Collegio una richiesta separata.

Le spese per le procedure di trasferimento in Svizzera (procedura di entrata Dublino) ammontano a 150 000 franchi all'anno e sono addebitate al credito per le spese di esecuzione.

3.2 Per i Cantoni

Le modifiche della legge sull'asilo in riferimento alle violazioni dell'obbligo di diligenza e di comunicazione da parte delle imprese di trasporto aereo e il sistema API non comporteranno alcun costo supplementare per i Cantoni.

L'attuazione, prevista dalla legge, di N-VIS non comporterà alcun costo supplementare. Non è ancora possibile quantificare le ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale a livello cantonale per quanto riguarda l'introduzione del fascicolo elettronico di cui al punto 3.1.

Le procedure di trasferimento in Svizzera (procedura di entrata Dublino) non avranno alcuna ripercussione finanziaria per i Cantoni.

4 Programma di legislatura

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 25 gennaio 2012³³ sul programma di legislatura 2011–2015 né nel decreto federale del 15 giugno 2012³⁴ sul programma di legislatura 2011–2015.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

Il disegno di modifica si fonda sull'articolo 121 capoverso 1 della Costituzione federale³⁵ (competenza legislativa della Confederazione sulla concessione dell'asilo nonché sulla dimora e il domicilio degli stranieri).

³³ FF 2012 305

³⁴ FF 2012 6413

³⁵ RS 101

5.2

Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Le modifiche legislative previste sono conformi alla Convenzione del 4 novembre 1950³⁶ per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) e con il Patto internazionale del 16 dicembre 1966³⁷ relativo ai diritti civili e politici (Patto ONU II).

Tengono conto delle rilevanti norme giuridiche di rango superiore, in particolare dell'articolo 26 CAS e delle direttive integrative 2001/51/CE e 2004/82/CE, che la Svizzera ha recepito nell'ambito della cooperazione Schengen.

Secondo la giurisprudenza consolidata della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU), gli Stati contraenti sono liberi di scegliere secondo quale diritto procedurale pronunciare le sanzioni amministrative, sempreché siano rispettate le garanzie secondo l'articolo 6 CEDU.

Per quanto riguarda la presunzione da parte delle autorità della violazione dell'obbligo di diligenza e di comunicazione ad opera di imprese di trasporto aereo, va sottolineato che, entro limiti ragionevoli, simili presunzioni sono ammesse. In base alla presunzione d'innocenza (art. 6 par. 2 CEDU) devono comunque tenere conto dell'importanza della posta in gioco e tutelare i diritti della difesa. Non possono essere incontrovertibili e l'imputato deve disporre di possibilità adeguate per difendersi (cfr. tra l'altro, le sentenze della Corte EDU nei casi *Salabiaku c. Francia* del 7 ott. 1988, serie A n. 141, e *Pham Hong c. Francia* del 25 sett. 1992, serie A n. 242). Secondo il nostro Consiglio il disegno rispetta queste disposizioni.

³⁶ RS 0.101

³⁷ RS 0.103.2